



RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL  
Un Peuple - Un But - Une Foi



**COUR DES COMPTES**

**Rapport public  
2008**



**REPUBLIQUE DU SENEGAL**  
Un Peuple – Un But – Une Foi

---

## **COUR DES COMPTES**

.....

**LE RAPPORT PUBLIC**  
**2008**

## TABLE DES MATIERES

EXTRAIT DE LA DELIBERATION PORTANT APPROBATION DU RAPPORT GENERAL PUBLIC .....	7
INTRODUCTION.....	8
CHAPITRE PREMIER.....	10
La Direction des Bourses .....	10
1.1. Présentation .....	10
1.2. Principales observations de la Cour.....	11
1.2.1. Sur l'organisation et le fonctionnement.....	11
1.2.2. Sur les dépenses de fonctionnement.....	13
1.2.3. Sur la gestion des dépenses de transfert.....	14
1.2.4. Sur la gestion des allocations d'études.....	19
1.2.5. Sur la gestion des caisses d'avances .....	27
1.2.5.1. La caisse d'avances destinée au paiement des bourses de l'enseignement supérieur .....	27
1.2.5.2. La caisse d'avances du Service de Gestion des Etudiants à l'Etranger (SGEE).....	30
1.3. Principales recommandations de la Cour .....	32
CHAPITRE 2 .....	42
Le Centre d'Entrepreneuriat et de Développement technique (CEDT- Le G15).....	42
2.1. Présentation .....	42
2.2. Principales observations de la Cour.....	43
2.2.1. L'exécution des dépenses.....	43
2.2.2. La gestion des bourses et allocations d'études .....	45
2.2.3. La gestion des ressources additionnelles .....	46
2.2.4. La comptabilité des matières .....	50
2.2.5. La gestion du parc automobile .....	52
2.2.6. Les paiements par billettage .....	52
2.3. Principales recommandations de la Cour .....	53
CHAPITRE 3 .....	61
L'Ecole nationale de Formation hôtelière et touristique (ENFHT).....	61

3.1. Présentation .....	61
3.2. Principales observations de la Cour.....	62
3.2.1. Non respect de la fréquence statutaire des réunions du Comité de Gestion.....	62
3.2.2. Tenue défectueuse de la comptabilité administrative .....	62
3.2.3. Des dépenses exécutées en marge de la réglementation .....	64
3.2.4. La comptabilité des matières .....	69
3.3. Principales recommandations de la Cour .....	71
CHAPITRE 4 .....	79
La Commune d'Arrondissement de SICAP Liberté .....	79
4.1. Présentation .....	79
4.2. Principales observations de la Cour.....	80
4.3. Principales recommandations de la Cour .....	89
CHAPITRE 5 .....	93
La Commune d'Arrondissement de Djiddah Thiaroye Kao .....	93
5.1. Présentation .....	93
5.2. Principales observations de la Cour.....	93
5.2.1. L'organisation et le fonctionnement .....	93
5.2.2. La préparation et l'exécution du budget municipal.....	95
5.2.3. La comptabilité des matières .....	100
5.3. Principales recommandations .....	101
CHAPITRE 6 .....	108
La Société nationale de Recouvrement (S.N.R.) .....	108
6.1. Présentation .....	108
6.2. Principales observations de la Cour.....	109
6.2.1. Au plan comptable .....	109
6.2.1.1 Défaut d'application du SYSCOA.....	109
6.2.1.2 Immixtion du Commissaire aux comptes dans la gestion de la société .....	111
6.2.2. Sur le fonctionnement de la SNR.....	111
6.3. Principales recommandations de la Cour .....	117
CHAPITRE 7 .....	131
La Compagnie du Théâtre national Daniel SORANO (CTNDS) .....	131
7.1. Présentation .....	131
7.2. Principales observations de la Cour.....	131

7.2.1. L'organisation et le fonctionnement .....	131
7.2.2. Au plan comptable et financier .....	134
7.2.3. Situation budgétaire et fiscale .....	139
7.2.4. La gestion des immobilisations et des stocks .....	141
7.2.5. Sur les achats et les autres charges .....	143
7.2.6. La gestion des frais de mission .....	144
7.2.7. La situation commerciale et la production .....	144
7.2.8. La gestion du personnel et de la paie .....	146
7.3. Principales recommandations de la Cour .....	149
CHAPITRE 8 .....	156
La Société d'Exploitation - Société Nouvelles Conserveries du Sénégal (SE-SNCDS)	156
8.1. Présentation .....	156
8.2. Principales observations de la Cour.....	157
8.2.1. La situation juridique et administrative .....	157
8.2.2. La gestion budgétaire.....	159
8.2.3. La situation comptable, financière et fiscale .....	159
8.2.4. Achats en marge du manuel de procédures .....	160
8.2.5. Une baisse notoire des ventes .....	161
8.2.6. La viabilité de la SE-SNCDS compromise .....	162
8.3. Principales recommandations de la Cour .....	163
CHAPITRE 9 .....	170
Le Centre hospitalier national psychiatrique de Thiaroye (CHNPT) .....	170
9.1. Présentation .....	170
9.2. Principales observations de la Cour.....	170
9.2.1. Sur l'organisation et le fonctionnement .....	170
9.2.2. Sur la situation fiscale, financière et comptable .....	171
9.2.3. Sur la gestion des immobilisations et des stocks .....	172
9.2.4. Sur la gestion du personnel .....	174
9.3. Principales recommandations de la Cour .....	175
CHAPITRE 10 .....	185
Le Centre hospitalier régional El Hadj Ibrahima NIASS de Kaolack (CHREIN).....	185
10.1. Présentation .....	185
10.2. Principales observations de la Cour.....	186

10.2.1. Au plan organisationnel.....	186
10.2.2. Au plan fiscal.....	186
10.2.3. Au plan budgétaire.....	187
10.2.4. La situation financière et comptable.....	188
10.2.5. Les marchés publics du CHREIN.....	189
10.2.6. La comptabilité des matières.....	190
10.2.7. La gestion du personnel.....	191
10.2.8. Autres faiblesses dans la gestion de l'hôpital.....	192
10.3. Principales recommandations de la Cour.....	192
CHAPITRE 11.....	203
L'Agence nationale de Conseil agricole et rural (ANCAR).....	203
11.1. Présentation.....	203
11.2. Principales observations de la Cour.....	204
11.2.1. La situation juridique et administrative.....	204
11.2.2. La gestion budgétaire.....	205
11.2.3. La gestion financière et fiscale.....	207
11.2.4. la gestion des matières et des immobilisations.....	211
11.2.5 La gestion du personnel.....	212
11.2.6. La gestion des programmes.....	213
11.2.6.1 Le programme de reconstitution du capital semencier.....	213
11.2.6. 2 Le Programme des Services agricoles et d'Appui aux Organisations de Producteurs (PSAOP).....	214
11.3. Principales recommandations de la Cour.....	215
CHAPITRE 12.....	227
Le Programme de Développement intégré de la Santé (PDIS).....	227
12.1. Présentation.....	227
12.2. Principales observations de la Cour.....	228
12.2.1. La gestion du personnel.....	228
12.2.2. La gestion de la caisse d'avances de la DAGE.....	232
12.2.3. La comptabilité des matières.....	233
12.2.4. Les marchés publics.....	234
12.2.4.1. Marchés financés par le budget consolidé d'investissement.....	234
12.2.4.2. Marchés sur financement de la Banque Mondiale.....	242

12.3. Principales recommandations .....	246
CHAPITRE 13 .....	253
La privatisation de la Société de Développement des Fibres textiles (SODEFITEX) ...	253
13.1. Présentation de la SODEFITEX.....	253
13.2. Principales observations de la Cour.....	254
13.2.1. Sur le plan juridique .....	254
13.2.2. Sur le plan financier .....	259
13.3. Principales recommandations de la Cour .....	263

## **EXTRAIT DE LA DELIBERATION PORTANT APPROBATION DU RAPPORT GENERAL PUBLIC**

Conformément aux articles 3, 9, 15 et 31 de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes et à l'article 15 du décret n° 99-499 du 8 juin 1999 fixant les modalités d'application de la loi organique sur la Cour des comptes, la Cour, délibérant en audience plénière solennelle, a adopté le présent rapport général public le 28 décembre 2009.

Ce texte a été arrêté au vu des projets d'insertion préalablement communiqués aux administrations, collectivités et organismes concernés et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, de leurs réponses. Ces réponses, qui sont publiées en application des dispositions précitées, engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents :

Monsieur Abdou Bame GUEYE, Président de la Cour des comptes,

Messieurs Abba GOUDIABY et Mamadou Hady SARR, Présidents de Chambres,

Monsieur Joseph NDOUR, Président de Chambre par intérim,

Monsieur Abdoul Madjib GUEYE, Secrétaire général,

Monsieur Mamadou TOURE, Conseiller Maître, Rapporteur général de la CVCCEP,

Messieurs Oumar NDIAYE, Mamadou FAYE, Boubacar BA, Thierno Alassane BARRO, Sabara DIOP, Mamadou NDONG et Cheikh DIASSE, Conseillers Référendaires,

Messieurs Babacar BAKHOUM, Rapporteur du Rapport général public, Amadou Bâ MBODJI, Mamadou THIAO, Arfang Sana DABO, Thierno Idrissa Arona DIA, Aliou NIANE, Boubacar TRAORE, Malick LY, Cheikh LEYE, Papa Gallo LAKH, Ahmadou Lamine KEBE et Mamadou Lamine KONATE, Conseillers ;

Monsieur Abdourahmane DIOUKHANE, Commissaire du Droit, représentant le Ministère public ; Monsieur Vincent Gomis, Conseiller-maître, Commissaire adjoint du Droit ;

Avec l'assistance de Maître Issa GUEYE, Greffier.

## INTRODUCTION

Le présent rapport est établi en application des dispositions de l'article 3 de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes aux termes desquelles l'institution supérieure de contrôle des finances publiques doit produire « *un rapport général public annuel reprenant les principales observations qu'elle a faites dans l'année et les mesures préconisées pour y remédier* ». Cette obligation de rendre compte annuellement assignée à la Cour permet de soumettre à l'appréciation des décideurs et des contribuables les insuffisances et manquements constatés par la Cour à l'occasion des vérifications des organismes soumis à son contrôle. Le rapport général annuel offre également à la Cour l'occasion de rendre publiques à travers des recommandations, ses propositions de réformes et d'améliorations à apporter pour une meilleure gestion des finances publiques.

Les rapports précédents ont toujours signalé les contraintes auxquelles la Cour est confrontée dans l'exécution de sa mission. En effet, les conditions dans lesquelles sont produits les comptes de gestion par les comptables publics limitent les performances de la Cour en matière de contrôle juridictionnel. Les comptes ne sont pas déposés à la Cour à bonne date et lorsqu'ils sont produits, ils sont très rarement en état d'examen. Il s'y ajoute que les locaux qui abritent la Cour ne sont pas adaptés du fait de leur état de vétusté et de leur exigüité. Par ailleurs, la Cour est confrontée à un déficit en personnel de contrôle. L'effectif des magistrats n'a pas évolué depuis 2003, même s'il faut souligner la mise à la disposition de la Cour de 13 assistants de vérification recrutés par l'Union Européenne à titre temporaire.

Le présent rapport fait la synthèse de quelques cas de vérifications considérés comme significatifs. Il reprend les principales observations ainsi que l'essentiel des recommandations que la Cour a eu à formuler à l'issue de ses différentes missions de contrôle.

Conformément aux procédures contradictoires de la Cour, les organismes contrôlés et leurs différentes tutelles ont reçu communication des observations qui les concernent pour leur permettre de formuler des réponses écrites. Dans le cas où elles sont produites, ces réponses sont reproduites dans le présent rapport.

Pour 2008, les insertions embrassent différents secteurs et comprennent :

- une (01) direction centrale du Ministère de l'Education : la Direction des Bourses ;
- deux (02) établissements de formation professionnelle : le Centre d'entrepreneuriat et de Développement technique (CEDT-le G15) et l'Ecole nationale de formation hôtelière et touristique (ENFHT) ;
- deux (02) collectivités locales : les communes d'arrondissement de Sicap Liberté et de Djidah Thiaroye Kao ;
- une (01) société nationale : la Société nationale de Recouvrement (SNR) ;
- Un (01) établissement public à caractère administratif : la Compagnie du théâtre national Daniel SORANO (CTNDS)
- une (01) société anonyme à participation publique majoritaire : la Société d'Exploitation – Société nouvelle de Conserveries du Sénégal (SE SNCDS) ;
- deux (02) établissements publics de santé : l'Hôpital national psychiatrique de Thiaroye (HNPT) et le Centre régional hospitalier El hadj Ibrahima NIASS de Kaolack (CHR-EIN) ;
- une (01) agence nationale : l'Agence nationale de Conseil agricole et rural (ANCAR);
- un (01) programme de santé publique : le Programme de Développement intégré de la Santé (PDIS) ;
- la privatisation d'une société nationale (la SODEFITEX).

# CHAPITRE PREMIER

## La Direction des Bourses

### 1.1. Présentation

La Direction des Bourses est un service du ministère de l'Education nationale. Les missions qui lui sont assignées par le décret n° 86-877 du 19 juillet 1986 portant organisation du ministère de l'Education nationale, modifié, sont le traitement et le suivi des bourses, allocations d'études et de stages au Sénégal et à l'Etranger. La Direction des Bourses s'occupe également de la gestion des œuvres sociales telles que les cantines et coopératives scolaires, les colonies de vacances, mais aussi de la promotion de l'éducation à l'épargne. Elle a également pour mission la diffusion des bibliothèques scolaires et des foyers socio-éducatifs ainsi que l'établissement des titres de transport et l'organisation des voyages des boursiers de l'enseignement supérieur.

Outre le secrétariat particulier, la direction comprend la Division des Bourses nationales, la Division des Bourses étrangères avec, notamment, le Service de Gestion des Etudiants (SGEE) à l'Etranger dont les locaux se trouvent au Consulat du Sénégal à Paris, sis au 22 rue Hamelin, dans le 16ème arrondissement et la Division de la Coopération et des Activités socio-éducatives. Il s'y ajoute l'antenne régionale des Bourses de Saint-Louis.

La Direction des Bourses compte trente et un (31) agents, dont la majorité est composée d'enseignants, au nombre de vingt quatre (24).

Le contrôle de la Cour couvre les gestions allant de 2001 à 2004. Monsieur Ousseynou GOUMBALA, professeur d'enseignement secondaire de classe exceptionnelle, précédemment professeur d'histoire et de géographie au Lycée Valdiodio NDIAYE de Kaolack, assure la gestion de la direction durant la période sous revue.

## **1.2. Principales observations de la Cour**

### **1.2.1. Sur l'organisation et le fonctionnement**

#### **Une organisation ambiguë**

Dans l'organisation de la Direction des Bourses, le Service de Gestion des Etudiants Sénégalais à l'Etranger est un bureau de la division des Bourses à l'étranger qui se trouve à Dakar.

En réalité, le service fonctionne de manière autonome, le chef de la division des Bourses étrangères n'ayant aucune prise sur les agents de ce service.

Le Service de Gestion des Etudiants à l'Etranger (SGEE) est animé par un chef de service, agent du ministère de l'Education nationale, et par le régisseur de la caisse d'avances qui relève du ministère de l'Economie et des Finances.

Pourtant, la réglementation sur les caisses d'avances précise que les régisseurs effectuent leurs opérations sous le double contrôle de leur chef de service et des comptables auxquels ils sont rattachés.

Dans le cas particulier de la Direction des Bourses, le chef du Service de Gestion des Etudiants à l'Etranger est un professeur de collège d'enseignement moyen, tandis que le régisseur qu'il a sous son autorité est un inspecteur du Trésor. Dans ces conditions, le contrôle exercé par le chef de service sur le régisseur peut être très limité.

Par ailleurs, bien que nommé par le Ministre de l'Economie et des Finances, les régisseurs des caisses d'avances sont des agents de l'ordre administratif relevant du ministère technique concerné. Mais, à la régie de Paris, le régisseur est un agent du ministère de l'Economie et des Finances, proposé et nommé par le Ministre de l'Economie et des Finances. Cette situation inhabituelle fait que le régisseur ne rendrait compte qu'à ses supérieurs du ministère de l'Economie et des Finances à l'insu des autorités de la Direction des Bourses, seule compétente en matière de gestion des bourses.

Certes, la place centrale occupée par le Service de Gestion des Etudiants à l'Etranger pourrait expliquer la nomination d'un inspecteur du Trésor en qualité de régisseur dudit service, ce qui serait, selon le Ministre « *gage d'une bonne tenue de la comptabilité et de la gestion des crédits du service d'autant que cela facilite les bons rapports* », encore faudrait-il que la réglementation sur la nomination des régisseurs soit respectée.

### **Des compétences dépassant les attributions habituelles d'un bureau**

Les compétences du Service de Gestion des Etudiants à l'Etranger (SGEE) dépassent de loin les prérogatives d'un bureau. En effet, ce service est situé à l'extérieur du territoire national et gère plus de cinq mille étudiants, avec plus d'une trentaine de milliards de francs mobilisés par l'Etat, durant la période sous revue. Le SGEE centralise la gestion et le paiement de l'ensemble des bourses et aides des étudiants sénégalais à l'étranger, quel que soit le continent où se trouve le pays d'accueil.

Or, paradoxalement, malgré l'importance de ses compétences, ce bureau ne dispose que de deux agents fonctionnaires : le chef de service et le régisseur de la caisse d'avances.

Cette situation a des répercussions négatives sur l'efficacité du service, avec les retards et défauts de paiement de bourses fréquents dans certains pays.

Des efforts sont fournis pour trouver des solutions : création d'un service nouveau au Caire pour prendre en charge les étudiants sénégalais en Egypte, au Golfe et dans les pays du Maghreb, envoi d'un agent expérimenté de la direction au service de gestion des étudiants à Paris. Cependant, le statut actuel du SGEE ne lui permet pas d'effectuer une gestion efficace et efficiente des bourses des étudiants sénégalais à l'étranger.

### **1.2.2. Sur les dépenses de fonctionnement**

Les crédits ouverts au titre des dépenses de fonctionnement ont évolué de trente-huit millions cinq mille francs (38 005 000 francs) en 2001 à quatre-vingt-neuf millions quatre cent quatre-vingt-dix-neuf mille neuf cent quatre-vingt-quinze (89 499 995) francs en 2004.

Pour l'ensemble de la période sous revue, les crédits s'élèvent à 243 971 995 francs. Ils ont été réalisés à hauteur de 198 758 878 francs, soit un taux d'exécution de 81,46 %. Des manquements ont été relevés à l'occasion de l'exécution de certaines dépenses.

#### **Défaut de certification du service fait**

Des dépenses de fournitures de matériels d'un montant de 2 777 779 francs et de travaux d'entretien du réseau téléphonique d'entretien pour 1 475 000 francs objet des bons de commandes n° 656 et n° 665 respectivement du 25/ 07/02 et 14/10/02 ont été effectués par le GIE Djoloff Etablissement et l'entreprise Informa Tech à la demande de la Direction.

Le dénouement de chacune de ces dépenses, dont le montant dépasse 300 000 francs, nécessite, conformément à la réglementation en vigueur, une réception des matières ou une réception technique matérialisée par un procès-verbal. En lieu et place, il a été produit, comme preuve du service fait, des certificats administratifs signés par le directeur du service, M. Goumbala.

La Direction des Bourses considère qu'une telle pratique est régulière du moment que lesdites dépenses ont été payées par le comptable public après avoir franchi toute la chaîne de contrôles prévue à cet effet, et que l'ordonnateur délégué et le contrôleur des opérations financières préféreraient, selon elle, le certificat administratif à la place des procès-verbaux de réception. La Cour rappelle, cependant, qu'un certificat administratif ne peut être substitué à un procès-verbal de réception pour la justification intégrale d'une dépense.

Il peut servir, tout au plus, à compléter la justification insuffisante d'une dépense. En conséquence, en l'absence des procès verbaux, il n'existe aucune preuve matérielle que les dépenses en question ont été réellement exécutées au profit de la direction.

### **Absence d'appel à la concurrence**

La Cour a relevé des achats de consommables informatiques auprès de la société NOVOSEN pour un montant de neuf millions neuf cent quatre-vingt-quatorze mille huit cents (9 994 800) francs en 2001, sans appel à la concurrence, procédure pourtant obligatoire pour une dépense dont le montant prévisible est supérieur à 3 000 000 de francs mais inférieur à 10 000 000 de francs.

Pour le directeur des Bourses « *lorsque la CNCA autorise la passation d'un marché fût-ce-t-il par entente directe, la procédure est normale, régulière et surtout légale* ».

En réalité, l'autorisation accordée par la CNCA est soumise au respect de règles de forme et de fond prévues par la réglementation sur les marchés publics qui, sauf dans les cas où la sécurité nationale est en cause, suppose préalablement la mise en concurrence des offres après une publicité suffisante.

Ce n'est qu'en cas d'exclusivité (le produit recherché étant commercialisé par un seul fournisseur) ou de carence (les entreprises n'ayant pas répondu aux appels d'offres), que la CNCA peut autoriser une commande directe ou un marché par entente directe. L'exclusivité et la carence ne peuvent être appréciées qu'après une mise en concurrence.

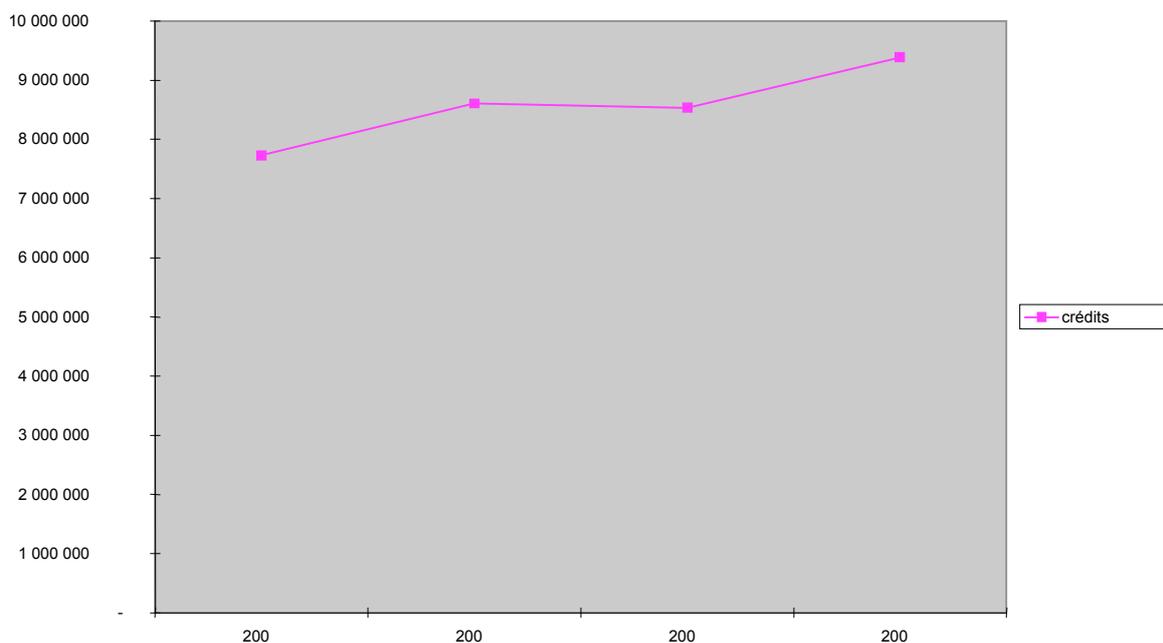
### **1.2.3. Sur la gestion des dépenses de transfert**

Tableau n°1 : Crédits destinés aux étudiants résidants au Sénégal

En FCFA	
Année	Crédits ouverts
2001	7 729 024 000
2002	8 601 922 000
2003	8 535 547 000
2004	9 383 082 000
TOTAL	34 249 575 000

Source : Direction des Bourses

graphique n°1 : évolutions des crédits destinés aux étudiants résidant au



Les crédits ouverts au titre des dépenses de transfert, c'est-à-dire celles relatives au paiement des allocations d'études pour les étudiants résidant au Sénégal ont évolué de 7 729 024 000 francs en 2001 à 9 383 082 000 francs en 2004.

Au total, pour la période sous revue, l'Etat du Sénégal a inscrit 34 249 575 000 francs dans le budget au titre des bourses d'étudiants au Sénégal.

En ce qui concerne les bourses destinées aux étudiants sénégalais se trouvant à l'extérieur, les crédits ouverts ont évolué de 1 900 000 000 de francs en 2001 à 4 800 000 000 de francs en 2004, soit un accroissement de 152,63%. Pour la période sous revue, les dépenses relatives auxdites bourses d'études et aides scolaires s'élèvent à 13 238 605 000 francs. De 2001 à 2004, l'ensemble des crédits de transfert (bourses à l'extérieur comme bourses au Sénégal) s'élève à 47 488 180 000 francs.

### **Des crédits budgétaires non mis en place**

Dans la loi de finances pour l'année 2001, les inscriptions budgétaires au titre des bourses destinées aux étudiants sénégalais à l'étranger, s'élèvent à 2,9 milliards de francs. Un montant de 1,9 milliard de francs est mis en place.

Le milliard complémentaire devrait faire l'objet d'un virement de crédits pour renforcer les bourses nationales, conformément à la lettre n° 01153/DGF du 12 février 2001 du Ministre délégué chargé du Budget adressée au Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et de la Technologie. Toutefois, ce virement n'est pas intervenu durant la gestion 2001.

Par contre, le décret n°1166-2001 du 31 décembre 2001 portant virement de crédits sur la gestion 2001 a augmenté de 3 853 024 000 francs les crédits des bourses nationales et les a portés à 7 619 360 000 francs. Les crédits faisant l'objet de ce virement proviennent des dépenses communes et non des crédits inscrits pour la couverture des bourses étrangères, comme annoncé par la lettre précitée.

Ainsi, indépendamment des mouvements de crédits relatifs aux dépenses communes, les crédits initiaux mis en place pour les bourses étrangères (1.900 000 000F) ne sont pas conformes au montant autorisé par le Parlement (2 900 000 000F).

Le Directeur du Budget affirme que *« les crédits alloués par la loi de finances initiale 2001 pour les allocations d'études à l'étranger s'élèvent à 1 900 000 000 de francs et non à 2 900 000 000 de francs »*.

Il détaille ensuite l'utilisation des crédits initiaux et des crédits de la dotation complémentaire en indiquant les numéros des bons d'engagement ainsi que leurs montants pour dégager un disponible de 45 000 000 de francs sur cette ligne.

Toutefois, ce qui avait été demandé au Directeur du Budget c'était de fournir des explications sur la destination du milliard inclus dans les crédits ouverts en 2001 au titre des bourses étrangères (d'un montant global de 2 900 000 000 de francs) qui figurait bel et bien dans le tableau d'analyse par chapitre et article des crédits relatifs à la loi de finances pour 2001 et qui a également été mentionné dans la lettre n° 01153/DGF du 12 février 2001 précitée du Ministre chargé du Budget.

## **Des dépenses de transfert effectuées sans couverture budgétaire**

Les crédits ouverts par la loi de finances pour 2001 pour couvrir les bourses nationales de la gestion 2001 s'élèvent à 3 766 336 000 francs. Ils sont portés à 7 619 360 000 francs par virement de crédits d'un montant de 3 853 024 000 francs. Le décret portant virement de crédits est intervenu le 31 décembre 2001 à la clôture de la gestion 2001 et la décision de versement en février 2002.

Ainsi, des bourses d'un montant au moins égal à trois milliards de francs ont été payées par la Direction des Bourses sans couverture budgétaire. La même situation est observée en 2002 et 2004.

Or, en application des dispositions de l'article 102 du décret n° 66-458 du 17 juin 1966 portant règlement sur la comptabilité publique de l'Etat, les administrateurs de crédits doivent proposer des engagements de dépenses à concurrence des crédits ouverts.

Malgré ces dispositions, des « avances de trésorerie à régulariser » sont payées par le Payeur général du Trésor pour approvisionner les caisses d'avances et payer les allocations d'études, sans couverture budgétaire.

Les grèves des étudiants, les violences récurrentes, mais surtout la non prise en compte de l'augmentation des étudiants boursiers au moment de la préparation du budget de la direction expliqueraient cette situation.

En fait, les avances de trésorerie sont considérées, à tort, comme des autorisations de crédits et sont utilisées de façon abusive au point de compromettre la transparence et la sincérité budgétaires. De plus, les décrets de régularisation sont signés tardivement.

La Cour précise qu'en matière de dépenses publiques, l'avance de trésorerie est une opération de trésorerie et non une opération budgétaire. Elle ne devrait donc pas être interprétée comme un procédé pouvant autoriser le paiement de dépenses sans couverture budgétaire. En conséquence, c'est à tort que les dépenses y relatives non couvertes par des crédits budgétaires ont été engagées, liquidées et payées.

## **Virements sur les crédits des dépenses communes sans les conditions requises**

Les crédits alloués à la couverture des bourses nationales s'élèvent à huit milliards six cent deux millions neuf cent vingt-deux mille (8 602 922 000) francs dont quatre milliards quatre cent soixante-quatre millions quatre cent quatre-vingt-deux mille (4 464 482 000) francs au titre des crédits ouverts par la loi de finances 2002 et deux virements de crédits respectifs de trois milliards quatre cent quarante millions huit cent trente-six mille (3 440 836 000) francs et six cent quatre-vingt-dix-sept millions six cent quatre mille (697 604 000) francs opérés les 17 avril 2002 et 23 décembre 2002.

Ces virements de crédits proviennent de la ligne budgétaire 60 4 301 00 000 6469 intitulée « autres transferts courants » qui est un article des dépenses communes.

La même situation est relevée en 2003 et 2004.

Or, s'agissant des crédits ouverts au titre de ces dépenses, le 5<sup>ème</sup> alinéa de l'article 15 de la loi organique n°2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances exige des « *circonstances exceptionnelles* » et une « *nécessité absolue* » pour leur mobilisation.

Dans le dossier soumis à la Cour, il n'existe aucun document indiquant l'existence de telles conditions pour les virements de crédits effectués sur ces dépenses communes.

La direction du budget explique le recours aux dépenses communes pour compléter les crédits de transfert par l'insuffisance de la dotation budgétaire par rapport aux nouvelles attributions de bourses étrangères et la généralisation des bourses intervenue en 2002, à laquelle s'ajouterait le souci de respecter les accords conclus avec les bailleurs de fonds et consistant à ne pas dépasser les normes établies dans le secteur de l'éducation.

Pour autant, en bonne administration, l'impact de ces mesures sur les crédits à mobiliser doit être pris en compte au moment de l'élaboration du budget de la Direction des Bourses.

Par ailleurs, la Cour estime que le procédé utilisé pour contourner les accords conclus avec les bailleurs de fonds participe à l'absence de transparence et de sincérité budgétaires. Les raisons avancées ne constituent donc pas des circonstances exceptionnelles et une nécessité absolue pouvant justifier le recours aux dépenses communes pour compléter des crédits inscrits en deçà des besoins identifiables et quantifiables.

### **Virements de crédits irréguliers**

Pour la gestion 2004, les crédits de la ligne budgétaire 50 4 4400500 000 6310, « bourses de l'enseignement supérieur au Sénégal » (services votés et mesures nouvelles) s'élèvent à 11 273 082 000 de francs.

Au cours de cette même gestion, pour la couverture des allocations d'études aux étudiants sénégalais à l'étranger, un virement de crédits de 1 800 000 000 de francs a été opéré sur ces crédits pour abonder la ligne 4400500 000 6310, « Bourses de l'enseignement supérieur à l'étranger » qui passa ainsi de 3 000 000 000 de francs, autorisés par la loi de finances pour 2004, à 4 800 000 000 de francs.

La Cour relève cependant que ce virement de crédit a été effectué au-delà du dixième des crédits du chapitre concerné, limite maximale autorisée par le 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article 15 de la loi organique n° 2001- 09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances.

#### **1.2.4. Sur la gestion des allocations d'études**

Les règles applicables en matière de gestion des allocations d'études sont fixées par le décret n° 82-518 du 23 juillet 1982 relatif à l'attribution des allocations d'études et de stages, modifié.

Les taux des bourses en vigueur sont fixés par l'arrêté interministériel 05144/MEN/MEF du 19 mai 2000 abrogeant et remplaçant l'arrêté interministériel n°000085/MEN/DB/BG du 18 janvier 1996 fixant les taux des allocations d'études de stages et d'indemnités diverses accordées aux étudiants boursiers et non boursiers.

Ils s'établissent ainsi qu'il suit :

- au premier cycle : 36 000 francs pour la bourse entière ; 18 000 francs pour la demi-bourse ;
- au second cycle : 36 000 francs pour la bourse entière ; 24 000 francs pour la bourse de 2/3 ;
- au troisième cycle et niveau équivalent : 60 000 francs.

Les étudiants non boursiers bénéficient d'une aide forfaitaire de 60 000 francs.

La bourse est payée pour une période de douze (12) mois. Un étudiant ne peut en bénéficier qu'une seule fois pour la même faculté et pour le même cycle.

La Cour relève que la gestion des bourses se déroule, dans une large mesure, sans base légale et, souvent, suivant des décisions aux conséquences incertaines.

### **Des décisions aux conséquences non maîtrisées**

La gestion des allocations d'études depuis 2001 est basée sur un protocole d'accord signé entre le Président de la République et l'Union des Etudiants de Dakar (UED).

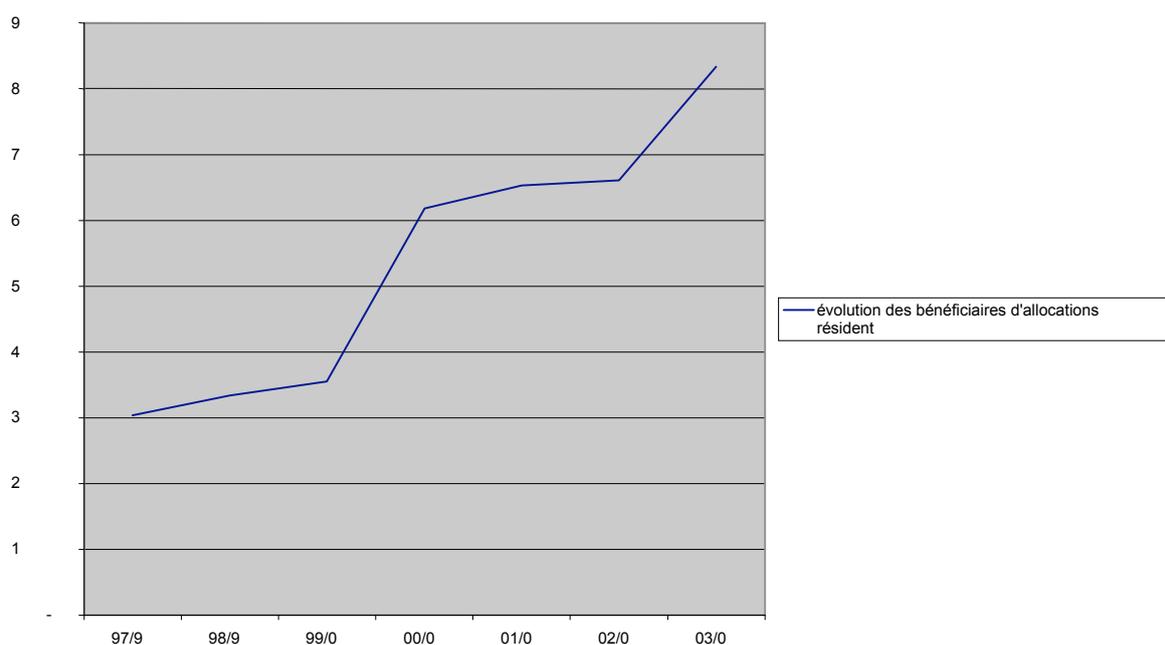
Cet accord consacre, entre autres mesures, la facilitation de l'accès au 3<sup>ème</sup> cycle, la généralisation de la bourse de troisième cycle, la suppression de la demi-bourse au deuxième cycle, l'augmentation du nombre de nouveaux bacheliers boursiers, l'attribution de la demi-bourse aux étudiants qui passent en 2<sup>ème</sup> année après avoir doublé la première année et la généralisation des aides à tous les étudiants non boursiers.

L'application de ces mesures a fortement augmenté les bénéficiaires des allocations d'études comme le montre le tableau et le graphique qui suivent :

Tableau n°2 : bénéficiaires d'allocations d'études résidents de 1997 à 2004

	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	Total
2/3 de bourse	180	106	402	430	484	168	191	1 961
bourse 3 <sup>e</sup> cycle	101	86	127	397	601	657	751	2 720
bourse entière	1 593	1 593	1 671	2 056	3 535	3 262	2 095	15 805
Demi-bourse	1 164	1 550	1 347	3 293	1 905	2 516	5 299	17 074
TOTAL	3 038	3 335	3 547	6 176	6 525	6 603	8 336	37 560

Graphique n° 2 : évolution des bénéficiaires d'allocations d'études



Les bénéficiaires des allocations d'études sont passés de 3 038 en 1997/1998 à 8 336 étudiants boursiers résidant dans le pays en 2003 /2004.

Il en est de même pour les étudiants sénégalais à l'étranger dont le nombre est passé, pour les mêmes années, de 42 à 1470, bourses et aides confondues.

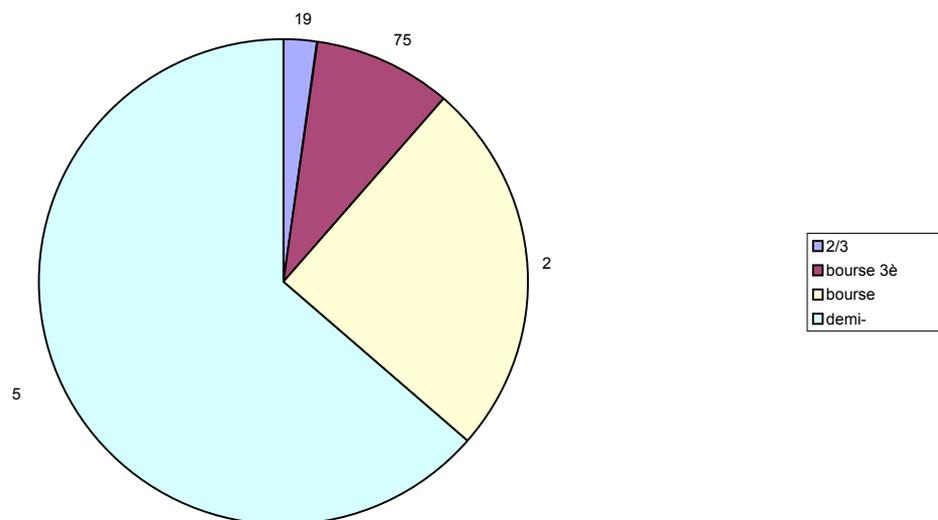
Corrélativement, les conditions d'octroi des allocations d'études ont été largement assouplies. Outre l'octroi de l'aide à tous les étudiants non boursiers, ce qui représente un nombre considérable, il a été donné aux étudiants la possibilité de « gommer » un échec par l'obtention de la mention « assez bien » ou de la moyenne de 12/20.

De surcroît, il a été substitué à la demi-bourse une bourse de 2/3 au second cycle de l'université. En conséquence, au deuxième cycle, les étudiants bénéficient, soit de la bourse entière de trente-six mille (36 000) francs, soit de la bourse de 2/3 représentant vingt-quatre mille (24 000) francs.

Dans ces conditions, et notamment par le jeu des échecs gommés, la période pendant laquelle un étudiant du second cycle peut bénéficier d'une bourse de 2/3 se trouve rallongée et avec un risque d'engorgement des effectifs.

Par ailleurs, la généralisation de la bourse de troisième cycle sans aucun encadrement a engendré une augmentation exponentielle du nombre de boursiers dans cette catégorie. De 86 boursiers durant l'année scolaire 1998/1999, le nombre est passé à 751 en 2003/2004. Profitant de cette mesure, des agents de l'Etat s'inscrivent à l'université uniquement pour percevoir les allocations d'études. Ainsi, une grande partie des crédits destinés aux allocations d'études sont détournés de leur objet.

graphique n°3 : répartition des boursiers résidents en 2004 par taux de



## **Octroi d'allocations sans base légale**

L'application des mesures issues du protocole signé entre le Président de la République et l'UED nécessitait, préalablement, soit la prise de textes réglementaires nouveaux, soit la modification des anciens.

Cependant, non seulement le décret sur les allocations d'études n'a pas été modifié mais également aucun acte réglementaire n'a été pris pour la prise en compte officielle de ces mesures.

Or, suivant les dispositions de l'article 100 du décret n°66-458 du 17 juin 1966 portant règlement sur la comptabilité publique de l'Etat, reprises intégralement par celles de l'article 91 du décret n°2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique, les engagements de dépenses de l'Etat sont constitués par les actes pris en vertu des textes législatifs ou réglementaires spéciaux ou généraux. En d'autres termes, en l'absence de base légale, aucun acte ne peut être pris par une autorité administrative tendant à créer ou à constater à la charge de l'Etat une obligation dont résulterait une dépense.

En l'occurrence, le protocole d'accord signé entre le Président de la République et l'Union des étudiants de Dakar ne peut constituer une base légale pour prendre en charge les mesures arrêtées d'un commun accord.

En définitive, force est de constater que les autorités compétentes ont appliqué ces mesures occasionnant des dépenses publiques en violation des dispositions réglementaires précitées.

Que « *la question des bourses dans l'enseignement supérieur soit sensible et stratégique ou à l'origine des relations conflictuelles* », comme le souligne le Ministre de l'Education ou « *que les étudiants lui accordent une importance capitale ou vitale* » comme le pense le directeur des Bourses, il n'empêche que l'engagement des finances publiques doit être sous-tendue par des dispositions légales et réglementaires.

## **Attestations de bourses délivrées à des étudiants non boursiers**

Un étudiant sénégalais en France a présenté une attestation de bourse en date du 16/11/2000 dans laquelle il est précisé qu'il bénéficie d'une aide mensuelle de 1300 francs français pour l'année académique 2000/2001.

Vérification faite à la demande du Préfet compétent auprès du Service de Gestion des Etudiants sénégalais à l'Etranger, l'intéressé ne disposait pas d'une allocation d'études du Gouvernement du Sénégal au titre de l'année académique 2000 /2001.

Un autre étudiant sénégalais a déposé auprès des services français une attestation de bourse certifiant qu'il est bénéficiaire d'une bourse de 2 800 francs français mensuels du gouvernement du Sénégal pour l'année académique 2000 / 2001.

Dans ce dernier cas, la réponse à la demande faite auprès du Service de Gestion des Etudiants à l'Etranger par le Préfet compétent a révélé que le détenteur ne bénéficiait pas d'une allocation d'études au titre de l'année académique 2000 / 2001.

La délivrance des attestations de bourses à des étudiants allocataires est une compétence dévolue au directeur des Bourses en vertu d'une délégation de signature du Ministre chargé de l'éducation.

En tout état de cause, la Direction des Bourses doit s'atteler à ce que les attestations de bourse ne soient établies qu'au bénéfice d'étudiants boursiers fiables et authentiques.

## **Octroi de bourses pour des études pouvant être poursuivies au Sénégal**

L'article 56 du décret n°82-518 du 23 juillet 1982 relatif à l'attribution des allocations d'études et de stages dispose que les allocations d'études pour les établissements situés hors du territoire de la République du Sénégal ne sont accordées qu'en vue d'études ou de formation qui ne peuvent être assurées dans les établissements scolaires ou universitaires situés sur le territoire sénégalais.

Or, l'examen des décisions portant attribution d'allocations d'études à l'étranger a montré que la plupart des études effectuées dans ce cadre à l'étranger peuvent être poursuivies dans le pays.

Le Ministre de l'Education explique cette situation par la volonté des autorités de récompenser les étudiants les plus méritants par l'attribution de bourses étrangères. Il déclare que la majorité des étudiants en cause poursuivent des études dont les filières n'existent pas au Sénégal.

En tout état de cause, sur les 67 étudiants figurant sur la liste des bénéficiaires de bourses d'excellence 2003-2004 (octobre à décembre) annexée à la décision sus indiquée, 37 poursuivent des études dans des disciplines enseignées au Sénégal.

### **Octroi de bourses à des non ayants droit**

Aux termes de l'article 20 du décret n°82-518 du 23 juillet 1982 relatif à l'attribution des allocations d'études et de stages, peuvent bénéficier des allocations les étudiants de nationalité sénégalaise qui ne disposent pas dans le secteur public ou privé d'un emploi rétribué pour la période correspondant à leurs études.

En d'autres termes, le cumul de la bourse ou de l'aide avec toute autre rémunération publique ou privée est interdit. La Cour a, cependant, relevé des cas de cumul de salaire et de bourse.

M. Samba DEME, recruté en qualité de vacataire en 2002, a pu bénéficier en 2003 d'une subvention et d'une bourse d'études de 2002 à 2004.

M. Ibrahima MBAYE a obtenu une aide en 2004 alors qu'il était vacataire la même année. Enfin, M. Mamadou BA, vacataire de l'éducation, a reçu une bourse jusqu'en 2004.

Ces pratiques irrégulières, loin d'être des cas isolés, ont été découvertes par la Direction des Bourses qui, cependant, n'a pas pris les mesures nécessaires pour amener les intéressés à rembourser les rémunérations indûment perçues.

Le cas de près de soixante dix (70) fonctionnaires, comprenant essentiellement des professeurs et des instituteurs ayant perçu des allocations d'études durant la gestion 2004- 2005, est assez révélateur. Des ordres de recettes ont été initiés par la Direction des Bourses pour les amener à rembourser les sommes indûment perçues. Mais, ces ordres de recettes ont été rapportés sur instructions du Ministre chargé de l'Education.

En effet, pour le Ministre de l'Education, les agents de l'Etat concernés relèvent d'un statut particulier, parce qu'il s'agit d'étudiants en année d'études finales (maîtrise ou doctorat). Selon le Ministre, les personnes concernées étaient des étudiants au moment de leur inscription à l'Université.

Ils ne deviennent vacataires que par la suite et, par conséquent, il ne peut leur être demandé de rembourser les rémunérations indûment perçues car, selon le Ministre, les enseignants concernés arrêteraient de dispenser les cours aux élèves. Et il en résulterait des grèves qui, en définitive, risquent de perturber le système scolaire.

La Cour estime que ces explications ne peuvent justifier ni l'absence d'application de la réglementation ni l'instauration de pratiques irrégulières et, encore moins, le non remboursement de sommes indûment perçues.

### **Octroi de bourses par les amicales des facultés à l'UCAD**

Des bourses dites « bourses sociales » sont attribuées par les amicales des facultés après fixation des quotas par la commission compétente.

Ainsi chaque amicale de faculté dispose d'une cinquantaine de bourses qu'elle peut attribuer à des étudiants de son choix, suivant des critères qui lui sont propres.

Les services sociaux de l'Université Cheikh Anta DIOP ne sont pas associés à l'identification des étudiants en situation d'indigence sociale. Ces bourses, qui ne revêtent pas toujours un caractère social, sont en partie à l'origine des violences récurrentes à l'université lors du renouvellement des bureaux des amicales.

En tout état de cause, la réglementation en vigueur ne prévoit pas l'attribution de bourses d'études payées par l'Etat par les organisations d'étudiants et toute pratique allant dans ce sens est irrégulière.

Pour le Ministre, « cette situation contribue à la stabilisation de l'espace universitaire ». Il précise, par ailleurs, que « toutes les tentatives de reprise en main de ces bourses se sont heurtées à des grèves et autres types de manifestations des étudiants ».

Pour la Cour, ces explications ne sauraient justifier la violation de la réglementation en vigueur.

### **1.2.5. Sur la gestion des caisses d'avances**

#### **8.2.5.1. La caisse d'avances destinée au paiement des bourses de l'enseignement supérieur**

Créée par arrêté n°009313/91 du 21/08/1991, la caisse d'avances pour le paiement des bourses de l'enseignement supérieur est plafonnée à 502 000 000 de francs.

Le gérant, Monsieur Mohamed COLY, est nommé par décision n°00034 /MEF/DCPT/BERR du 8/01/2000 du Ministre de l'Economie et des Finances portant nomination de gérant de régie d'avances pour le paiement des bourses de l'enseignement supérieur au Sénégal.

#### **Dépassement de l'encaisse autorisée**

Le plafond d'encaisse de la régie d'avances est fixé par l'arrêté n°009313/91 du 21 août 1991 instituant la caisse d'avances pour le paiement des bourses de l'enseignement supérieur à la Direction des Bourses à 502 000 000 de francs.

La réglementation en vigueur en matière d'avances interdit l'approvisionnement des caisses d'avances au-delà du plafond autorisé. Cependant, des approvisionnements de la caisse d'avances, durant la période sous revue, dépassent de loin le plafond de l'encaisse autorisée.

A titre d'exemples, les approvisionnements effectués les 27/02/2003, 30/04/2003 et 29/07/2003 sont respectivement de 800 000 000 francs, 1 084 491 000 francs et 1 542 600 000 francs.

### **Immixtion dans les fonctions de billeteurs**

Le paiement des bourses s'effectue au niveau des guichets tenus par des particuliers recrutés par le régisseur. Ces particuliers, qui ne sont pas des agents de l'Etat et n'ont pas, par conséquent, de poste budgétaire, exercent des fonctions de billeteurs et sont rémunérés comme tels.

Ce recours à des personnes étrangères à l'administration comporte des risques de déperdition et de détournement de deniers publics et constitue une violation de l'instruction n°30 MFAE/DGT/DCP du 4 février 1974 fixant les règles à observer en matière de paiements collectifs par billeteurs qui confie expressément cette fonction aux intendants des établissements, billeteurs de droit.

Même si l'acte de création de la régie ne prévoit pas le paiement des bourses par des intendants ou des billeteurs, cette fonction est naturellement dévolue au régisseur, seul habilité à effectuer des opérations de paiement des allocations d'études ; le régisseur peut, toutefois, être assisté de sous régisseurs régulièrement nommés.

Les « préposés » aux guichets, au nombre de trente et un (31), nonobstant l'absence de postes budgétaires les concernant, sont rémunérés sur les fonds destinés au paiement des allocations d'études. Ils sont rémunérés précisément sur les bourses non retirées par des bénéficiaires alors que les montants impayés de la régie, en pareille situation, doivent être obligatoirement reversés au Trésor. Il s'agit, pour le moins, de fonds détournés de leur objet et une violation du principe de la spécialité des crédits.

Le montant des rémunérations, fixé d'abord à 50 000 francs puis à 100 000 francs par mois et par personne, s'élève pour la période sous revue à 37 200 000 francs dans l'hypothèse d'un salaire de 100 000 francs.

La situation est connue des autorités, car les états de paiement sont établis et signés par le directeur des Bourses.

« Les difficultés évidentes de payer 50 000 étudiants titulaires d'une allocation d'études par le seul régisseur » invoquées par le directeur des Bourses ne peuvent être un argument valable pour autoriser la violation de la réglementation en vigueur en matière de paiement de bourses.

### **Absence de reversement des impayés**

Le régisseur alimente sa caisse à partir du compte courant ouvert dans les livres de la SGBS, lequel est approvisionné par la BCEAO après émission de chèque sur le Trésor.

Les soldes de clôture sont systématiquement reportés à la gestion suivante au lieu d'être reversés au comptable de rattachement du Trésor, conformément à la procédure de paiement par caisse d'avances. En effet, en fin de gestion, toutes disponibilités doivent être apurées et le reliquat reversé au Trésor avant le 15 janvier de l'année suivante.

En l'occurrence, les soldes qui correspondent à des bourses attribuées mais non payées à leurs bénéficiaires, doivent faire l'objet d'un état des impayés déposé à titre de justifications au défaut de paiement des bourses. Ces états, bien que réclamés, n'ont pas été mis à la disposition de la Cour.

Le régisseur explique cette situation par « *le déphasage entre l'année civile et l'année universitaire, les étudiants ne se décidant à se présenter au guichet que plusieurs mois plus tard pour réclamer cinq mois de bourses parfois même une année entière. Cette situation rend difficile l'établissement d'état des impayés qui varieront au gré des passages des bénéficiaires* ».

La Cour considère cependant que le défaut de reversement des impayés et d'établissement d'un état annuel des impayés à la fin de la gestion, au motif qu'il faut satisfaire d'éventuelles réclamations d'étudiants au-delà des délais normaux de paiement des bourses, n'est pas conforme à la réglementation sur les régies d'avances.

### **1.2.5.2. La caisse d'avances du Service de Gestion des Etudiants à l'Etranger (SGEE)**

L'examen de la gestion de la caisse d'avances du Service de gestion des étudiants à l'Etranger appelle les observations suivantes :

#### **Défaut de production de pièces justificatives**

Les pièces justificatives des dépenses de fonctionnement du SGEE de la période sous revue n'ont pas été retrouvées, à l'exception de celles des mois de novembre et de décembre 2004. M. Mbaye NDIAYE le régisseur de la caisse durant la période sous revue, indique que *« l'instruction n°225/MEF/DGF/TG fait obligation au régisseur de justifier auprès du Payeur Général du Trésor, comptable de rattachement, l'emploi des avances qui lui sont consenties et à ce titre de produire les pièces justificatives afférentes aux fins d'intégration dans ses écritures.*

*Les justificatifs sont disponibles à son niveau. En outre l'exiguïté du seul bureau abritant la régie à l'époque ne permettait pas le classement des doubles ».*

La Cour prend acte des explications de M. NDIAYE. Elle estime, néanmoins, que le respect de la réglementation ne peut souffrir d'exception motivée par l'insuffisance ou l'inexistence de conditions matérielles. Toutes les dispositions nécessaires doivent être prises préalablement pour la conservation des archives et pièces administratives. En bonne règle, les pièces justificatives doivent être conservées pendant une période de dix ans avant d'être versées aux Archives nationales.

## **Des plafonds d'encaisse aux montants indéterminés**

L'article 2 de l'arrêté de création de la régie d'avances indique que celle-ci est alimentée par une dotation égale aux crédits ouverts au budget des différents départements ministériels et des collectivités secondaires au titre des frais de scolarité et de stages à l'étranger.

Il n'est donc pas indiqué avec précision le montant de l'encaisse autorisée.

Pourtant l'article 46 du décret n°66-458 du 17 juin 1966 portant règlement sur la comptabilité publique de l'Etat dispose que les arrêtés fixent obligatoirement le montant maximum des avances qui peuvent être allouées aux régisseurs.

## **Une Instruction ministérielle en désuétude**

La caisse d'avances du SGEE est créée par l'arrêté ministériel n°12761 MFAE DGT DCP du 17 octobre 1979 portant création de caisses d'avances. L'instruction n°225/MEF/DGT/TG du 11 novembre 1980 précise les conditions de fonctionnement de la régie.

Cependant, sur bien des points, ladite instruction n'est pas appliquée. En effet, l'instruction prévoit un paiement en numéraire lequel n'est plus appliqué. De même, le paiement des allocations d'études par virement bancaire n'est pas prévu par l'instruction alors qu'il constitue actuellement la règle dans tous les paiements opérés par le SGEE.

De manière générale, la gestion des étudiants sénégalais est entièrement informatisée sans que ladite instruction prenne en compte les conséquences de cette informatisation sur le mode de gestion prévu. Selon le régisseur du SGEE, un projet de modification de l'instruction tendant à l'adapter au mode de gestion appliqué de fait a été envoyé aux autorités du Trésor, mais n'a pas encore connu une suite favorable.

Pour la Cour, la modification des textes qui régissent la Caisse d'avances du SGEE constitue une urgence pour prendre en compte le système informatique existant.

### **1.3. Principales recommandations de la Cour**

La Cour recommande :

**Au Ministre de l'Education,**

- d'adapter la réglementation sur la gestion des bourses aux accords conclus avec les étudiants ;
- de mettre fin à l'allocation des bourses dites sociales par les amicales des étudiants ;
- de proposer la nomination de sous régisseurs en appui aux billeteurs conformément à la réglementation en vigueur.

**Au Ministre chargé de l'Education et au Ministre de l'Economie et des Finances,**

- de faire modifier dans les meilleurs délais l'instruction n°225/MEF/DGT/TG du 11 novembre 1980.

**Au directeur des Bourses,**

- de fournir, à l'avenir, pour chaque type de dépenses, les justifications prévues par la réglementation en vigueur ;
- de respecter la procédure de mise en concurrence, quand elle est requise, pour toute commande publique ;
- d'initier, à l'attention du Ministre chargé de l'Enseignement supérieur, une large réflexion portant sur l'organisation et le fonctionnement de la direction et surtout sur la place du Service de Gestion des Etudiants à l'Etranger (SGEE), de façon à favoriser l'efficacité de la gestion.

**Au directeur du budget, en rapport avec le directeur des Bourses,**

- de mettre fin à l'exécution de dépenses de transfert sans couverture budgétaire ;

### **Au Ministre délégué chargé du budget,**

- de mettre fin au recours systématique au virement de crédits à partir des dépenses communes sans les conditions requises ;
- de respecter la limite du dixième de la dotation de chacun des chapitres intéressés à l'occasion des opérations de virement de crédits ;
- de fixer un plafond d'encaisse à la régie du SGEE ;
- de prendre les dispositions nécessaires pour le remboursement des sommes indument perçues à titre de bourses par des agents identifiés du Ministère de l'Education.

### **Aux régisseurs des caisses d'avances,**

- de reverser, à la fin de chaque année, les reliquats de la caisse d'avances au Trésor ;
- d'établir en fin d'année les états des impayés ;
- d'assurer une bonne conservation des pièces justificatives des opérations de la régie.

### **Réponse de Monsieur Ousseynou GOUMBALA, Directeur des Bourses**

#### ***1 – Sur l'organisation et le fonctionnement***

##### ***Une organisation ambiguë***

*Effectivement le Service de Gestion des Etudiants Sénégalais à l'Etranger est un bureau de la division des Bourses, délocalisé à Paris en France.*

*Ce Service ne fonctionne pas de façon autonome comme on pourrait le penser à première vue.*

*En fait, il y a tout un travail d'amont qui se fait à la Direction des Bourses sans lequel le Service de Gestion des Etudiants à l'Etranger aurait du mal à fonctionner. Les renouvellements de bourses et d'aides se font à Dakar.*

*La Division des Bourses étrangères par l'intermédiaire du Gestionnaire s'occupe et se préoccupe du suivi du budget du Service de Gestion de Paris.*

*Sur un autre plan, la différence de Ministère et de hiérarchie entre le Chef de Service, professeur de C.E.M et le Régisseur Inspecteur du Trésor ne peut pas être de nature à altérer l'autorité de celui-là sur celui-ci.*

*D'ailleurs, leur collaboration est gage d'une bonne gestion.*

*Cependant, rien n'interdit désormais de demander au Ministre de l'Economie et des Finances de nommer un enseignant aux fonctions de Régisseur.*

### **Des compétences sans rapport avec le statut**

*Au commencement, la mise en place d'un Bureau de Gestion des étudiants à l'Etranger est un acte volontaire du Gouvernement du Sénégal à mieux gérer ses étudiants à l'Etranger. Le Sénégal est l'un des rares pays francophones à disposer d'un tel outil de gestion. Mais à vrai dire, c'est à partir de 2000 et progressivement que le S.G.E.E. dont le personnel avait subi une cure d'amaigrissement (la crise était passée par là) est devenu un instrument dont l'opérationnalité est discutable avec le croît du nombre d'étudiants boursiers.*

*Avec l'accord des Autorités, il doit être renforcé en personnel.*

## **II – Sur les dépenses de fonctionnement**

### **Défaut de certification de service fait**

*Nous maintenons notre première réponse tout étant de bonne foi, mais aussi en pensant que lorsque des dépenses ont fait l'objet d'irrégularités, la chaîne des contrôles de l'Etat doit obligatoirement bloquer ce processus car en définitive c'est cela le rôle du contrôle.*

*En tout état de cause, depuis lors, nous nous conformons à la réglementation en vigueur : qu'il s'agisse de certification de service fait ou d'appel à la concurrence.*

### **III – Sur la gestion des dépenses de transfert**

*S'agissant des dépenses de transfert, des virements sur les crédits de dépenses communes ou virements de crédits, nous nous adossons sur les réponses du Ministère du Budget qui sont largement suffisantes à mon avis.*

### **IV- Sur la gestion des allocations d'études**

*Il faut dire que la position des autorités sénégalaises en matière d'Education est claire : former des ressources humaines de qualité. Pour cela il faut lui consacrer un budget conséquent. Mais il faut dire que tout au moins, en 2001, date de notre arrivée à la tête de la Direction, les circonstances dans lesquelles ces décisions ont été prises étaient particulières (mort de l'étudiant Balla GAYE...). C'est dans ce contexte qu'est né ce protocole d'accord auquel la Cour fait allusion.*

*Je dois signaler qu'il a déjà fait l'objet d'un séminaire qui a produit des conclusions devant faire l'objet de textes réglementaires sur lesquels s'adosserait désormais l'octroi des bourses.*

*S'agissant des attestations de bourses, il n'en a jamais été délivré de façon fictive. Une attestation de bourse délivrée atteste toujours de l'existence d'une attribution de bourse.*

*En conséquence, seuls les étudiants boursiers en ont bénéficié.*

*Les étudiants envoyés à l'Extérieur, pour la plupart d'entre eux, le sont dans le cadre d'un échange d'étudiants qui résulte d'un protocole de Coopération entre le Sénégal et d'autres pays.*

*Pour les autres, il s'agit simplement d'un acte de nature à récompenser les élèves de Terminale ayant réussi au Baccalauréat avec brio : mention Très Bien ou Bien.*

*Enfin, s'agissant des Vacataires ou volontaires, ils ne bénéficient plus de bourse car ils sont déjà attributaires de la bourse de vacation.*

**Réponse de Monsieur Mbaye NDIAYE, Régisseur de la caisse d'avances du Service de gestion des étudiants à l'Etranger**

***Défaut de production de pièces justificatives***

*Comme indiqué dans ma réponse en date du 17 juillet 2007 aux observations issues du rapport provisoire, ces pièces justificatives ont été produites régulièrement auprès du Payeur Général du Trésor, comptable de rattachement, dans le cadre de la justification de l'emploi des avances consenties et aux fins d'intégration dans ses écritures. (cf. instruction n° 225/MEFDGT/TG du 11 Novembre 1980).*

*Les procès-verbaux de vérification mis à la disposition de messieurs les rapporteurs l'attestent et constituent la condition du renouvellement de la caisse.*

*Ces pièces sont par conséquent disponibles auprès de la Paierie Générale du Trésor.*

*La présence des pièces justificatives des mois de Novembre et de Décembre 2004 au niveau de la Régie à Paris trouve son explication dans le fait que j'ai cessé service, suite à mon rappel à la portion centrale pour fin de séjour réglementaire, le 13 Novembre 2004 (cf. PV de passation de service).*

*La production de la comptabilité de la caisse auprès du payeur général s'effectuant par périodicité de six mois (cf. Lettre n° 00157/MEF/DTCP/PGT du 24 janvier 2000).*

*Tout en prenant acte des observations sur la nécessité de prendre les dispositions préalables pour une conservation des archives et pièces administratives, j'estime très sincèrement que la régie était réduite à sa plus simple expression du point de vue des locaux et de l'effectif.*

### **Des plafonds d'encaisse aux montants indéterminés**

*L'arrêté n° 12761/MFAE/DGT en date du 17 octobre 1979 et l'instruction n° 225/MEF/DGT/TG du 11 novembre 1980 ne prévoient pas de plafond d'encaisse pour la Régie Intermédiaire des bourses en raison de sa particularité tenant à l'importance sans doute des avances qui lui sont consenties, à son mode de fonctionnement.*

### **Une Instruction du Ministre chargé des Finances dépassée**

*L'instruction prévoit le paiement en numéraire dans le cas de la constitution d'une encaisse numéraire réservée au seul paiement des menues dépenses de fonctionnement (& 33).*

*Son montant ne doit jamais excéder « 125 000 FCFA » et sa conservation est assurée personnellement par le Régisseur. Cette procédure n'était plus utilisée à ma prise de fonction.*

*Le paiement des allocutions d'études et autres frais était effectué par chèques bancaires imprimés en série continue et payables sur le compte ouvert à la « BNDS » et « CBIP » par la suite. Les étudiants en France étaient autorisés à les percevoir en numéraire auprès de ces banques.*

*Pour les étudiants résidant dans les pays autres que la France, le règlement se faisait sur la base de chèques sur le trésor et étaient payés jusqu'à une période récente en numéraire auprès de l'agent comptable de l'ambassade du Sénégal dans ces pays et débités sur le compte de dépôt ouvert au nom de la Régie dans les livres du Payeur Général du Trésor.*

*Par ailleurs, comme indiqué dans ma réponse aux observations issues de l'extrait du rapport provisoire, l'instruction n° 225/MEF/DGT/TG du 11 novembre 1980 sur bien des points est désuète.*

*Un rapport de l'IGE avait enjoint dans l'une de ses directives de procéder à sa modification pour tenir compte de l'évolution de la régie et mettre en adéquation d'avec la réglementation certaines réformes telle que le virement bancaire qui était devenu incontournable pour le paiement de sommes se chiffrant en termes de milliard de francs.*

*En effet, le projet envoyé dans ce sens aux services centraux n'avait pas connu de retour à l'époque.*

### **Réponse de Monsieur Mor SALL, Directeur du Budget**

***Monsieur le Président,***

*Faisant suite à votre lettre citée en référence relative à l'objet susvisé je vous faire parvenir les réponses ci-dessous :*

- *Le milliard complémentaire*

*Durant la gestion 2001, les crédits alloués par la loi de finances initiale pour les bourses de l'enseignement supérieur à l'Etranger s'élèvent à 1 900 000 000 francs CFA. Ce montant a été entièrement engagé suivant les bons ci-dessous :*

- ✓ *039.551 montant : 467 000 000 francs CFA*
- ✓ *039.551 montant : 467 000 000 francs CFA*
- ✓ *070.344, montant : 500 000 000 francs CFA*
- ✓ *070.341, montant : 466 000 000 francs CFA*

*Le cumul de ces engagements correspond aux crédits ouverts dans la loi de finances initiale à savoir 1 900 000 000 francs CFA ; en définitive, il n'y a pas de crédits complémentaires d'un milliard comme annoncé dans votre lettre n° 1153/DGF du 12 février 2001.*

- Décret de virement de crédits n° 1166-2201 du 31 décembre 2001

Dans ma lettre n° 023MEF/DGF/DB4 en date du 18 juillet 2007, j'ai bien dit que ce virement émane des dépenses communes et viennent renforcer la ligne budgétaire 504-7310 « Bourses enseignement Supérieur au Sénégal » pour un montant de 3 853 024 000 francs CFA.

- Dépenses de transfert effectuées sans couverture budgétaire

En ce qui concerne cette opération, le montant relatif au virement de crédits à fait l'objet d'engagement suivant les numéros ci-dessous :

- n° 039.561 d'un montant de 3 495 480 000 francs CFA
- n° 039 562 d'un montant de 357 544 000 francs CFA

Je vous signale par ailleurs que toutes les opérations effectuées sous forme d'avances de fonds ont été régularisées. Il est vrai qu'une avance de trésorerie est une opération de trésorerie mais réglementaire.

Ainsi, je vous rappelle que cette procédure est de la responsabilité du Ministre du Budget qui en détermine l'opportunité selon la situation.

- Virements sur les crédits des dépenses communes sans les conditions requises

Je vous réaffirme entre autres, que la généralisation des allocations d'études, mesure prise par le Chef de l'Etat et les grèves répétitives pour cause de dotations insuffisantes de crédits relatifs aux allocations d'études constituent des raisons évidentes de nécessité absolue quant à l'utilisation des dépenses communes pour couvrir les gaps constatés d'autant plus que ces mesures annoncées par le Chef de l'Etat datent de février 2002 au moment donc où, la loi de finances initiale était déjà promulguée et mise en exécution.

▪ Virements de crédits irréguliers

*En aucun cas, il n'y a pas eu de virement de crédits irréguliers si on se réfère aux raisons citées supra à savoir : mesure prise par le Chef de l'Etat et les grèves répétées.*

**Réponse de Monsieur Mohamed COLY, régisseur de la caisse d'avances destinée au paiement des bourses de l'enseignement supérieur**

**Monsieur le Président,**

**Sur le dépassement de l'encaisse autorisée**

*Mon supérieur hiérarchique, Monsieur le Directeur des bourses, par surcroît, administrateur des crédits, m'a régulièrement donné ordre de payer jusqu'à hauteur des sommes inscrites sur l'état de paiement et ou la décision portant allocations de subvention pour frais d'impression de thèses de doctorat et de mémoires de fin d'études à des étudiants boursiers ou non boursiers. C'est donc sur cette base que j'émet des chèques auprès du Trésor public.*

*Par ailleurs, j'informe que c'est le gestionnaire qui fait approvisionner sur la base des tranches allouées au compte 361.4011 ou aux besoins exprimés sur les états et décisions.*

**Sur l'immixtion dans les fonctions de billeteurs**

*Pour la période ils étaient onze et participent d'un héritage. En effet d'un accord sur 200 francs par étudiant payé une somme forfaitaire de 50 000F a été retenue puis revue à la hausse par les autorités avant même mon arrivée à la régie. Avec ces autorités, Monsieur le Ministre de tutelle y compris, nous ne cessons de chercher à les faire recruter. Cette situation est bien sue des autorités d'autant que dans nos démarches Monsieur Macky SALL alors Premier Ministre avait donné des instructions pour leur recrutement. Le travail qu'ils abattent et le rôle joué dans le maintien de la paix sociale sont très appréciables. A ce jour une formule a même été dégagée par le Ministre de tutelle et nous attendons la concrétisation.*

*Cependant malgré cette situation, des revendications et des grèves des étudiants ont amené le Directeur, le Ministre et le Président de la République à satisfaire le point intitulé « augmentation des guichets ». Ce point reste jusqu'à ce jour encore visible sur la plate-forme revendicative des étudiants du fait de la massification des effectifs des Universités et Instituts universitaires.*

*Dans la mise en œuvre d'un accord ou même d'une exigence des étudiants l'on est passé à trente guichets principalement à l'issue d'une très longue réunion le 02 février 2006 lorsqu'à 21 heures les délégués exigeaient l'ouverture de trente cinq guichets le lendemain même « à partir de 9 heures ».*

### **Sur l'absence de reversement des impayés**

*En effet, nous alimentons notre caisse à partir du compte courant administratif ouvert dans les livres de la SGBS et assujetti au paiement de frais de gros retraits et d'agios. Ce compte est approvisionné par émission de chèque sur le trésor. Pour le compte 361.4011 du trésor le reversement du reliquat, n'ayant pas été l'objet d'émission pour besoin exprimé par des états de paiement qui me seraient remis se fait sur chèque.*

*Les sommes qui ont servi à alimenter le compte courant administratif correspondant à des montants exprimés par des états de paiement pouvant être réclamés à tout moment par leurs ayants droit il devenait difficile de reverser une somme qui devait être réclamée le lendemain à cause du déphasage entre l'année civile et l'année universitaire.*

*En effet la bourse est attribuée à partir d'octobre jusqu'en septembre et le 31 décembre jusqu'au-delà du 15 janvier les paiements sont en cours, il arrive même que des étudiants viennent réclamer leur bourse de l'année précédente. Vous voyez que devant cette situation l'établissement d'état d'impayés ou leur reversement demeurent difficiles.*

*Je joins à la présente correspondance un exemple de décision alimentant ma caisse et deux types de demandes donnant une idée du comportement de certains étudiants en matière de réclamation de leur bourse.*

## **CHAPITRE 2**

### **Le Centre d'Entrepreneuriat et de Développement technique (CEDT- Le G15)**

#### **2.1. Présentation**

Le Centre d'Entrepreneuriat et de Développement technique est né des propositions du Gouvernement Indien lors des Sommets du G15 de Dakar, en novembre 1992, et de New Delhi, en mars 1994. Sa création s'inscrit dans le cadre des objectifs du comité du G15 sur le commerce, l'investissement et la technologie.

En application du mémorandum d'entente sur la coopération sénégallo-indienne pour le développement des petites et moyennes industries du Sénégal du 03 novembre 1996 à Harare, au Zimbabwe, le CEDT a été mis en place grâce au concours du Gouvernement de la République d'Inde et au nom du G15 qui a signé un protocole d'accord de financement avec le Gouvernement de la République du Sénégal le 29 septembre 1998.

Le CEDT- le G15 est un établissement d'enseignement supérieur professionnel court qui assure la formation initiale des nationaux et des étrangers en vue de les préparer aux tâches de techniciens supérieurs. Il effectue l'animation, le recyclage et l'actualisation des connaissances, contribuant à la formation permanente de professionnels en activité. Le Centre offre également des prestations de services à toute entreprise intéressée en vue de l'étude de ses besoins de formation, de l'évaluation des formations menées et de l'élaboration de plan de formation quant aux objectifs, à la durée, aux méthodes pédagogiques, au niveau de base à acquérir et aux diplômes à décerner.

La direction du CEDT- le G15 comprend le Directeur, le Directeur des études, les chefs des filières maintenance mécanique, menuiserie métallique et aluminium, génie civil (option bâtiment, froid et climatisation et option électrotechnique et électronique) ainsi que le Surveillant général et l'Intendant.

Le Conseil de Perfectionnement est chargé d'émettre des observations et suggestions susceptibles d'améliorer le fonctionnement de l'établissement dans ses aspects matériel, financier, moral et pédagogique.

Le Conseil pédagogique et le Conseil de discipline constituent les autres organes du centre. Un comité de gestion, présidé par le Directeur, met en œuvre les opérations relatives à la mobilisation et à l'utilisation des ressources du centre qui comprennent les crédits alloués par l'Etat, l'apport financier du Gouvernement de l'Inde et les ressources propres générées par le centre. Le cycle de formation dure deux ans à raison de 33 semaines de cours par an, suivant un volume hebdomadaire de 37 heures, soit un volume annuel de 1221 heures.

En plus des élèves sénégalais, le centre compte des étudiants de nationalité malienne, gabonaise, bissau-guinéenne, marocaine, djiboutienne et congolaise.

De 1999 à 2003, période sous revue, les fonctions de directeur ont été exercées respectivement par Messieurs Mamadou SENE et Abdoul BA. Madame Salimata DRAME est l'Intendante du Centre depuis 1999. Mesdames Soukeyna DIAL et Bineta DIAGNE ont successivement exercé les fonctions de comptable des matières.

## **2.2. Principales observations de la Cour**

La Cour a relevé plusieurs lacunes et irrégularités dans l'organisation et la gestion de ressources financières du Centre d'Entrepreneuriat et de Développement technique (CEDT- le G15).

### **2.2.1. L'exécution des dépenses**

#### **Non recours à l'appel à la concurrence**

Pour certaines acquisitions, les factures et bons d'engagement ne sont accompagnés d'aucune pièce justificative prouvant le recours à l'appel à la concurrence par une publicité appropriée.

Or, pour les acquisitions de fournitures et les commandes de travaux et de services, à partir d'un montant supérieur ou égal à 3 millions de francs, le décret n° 82-690 du 7 septembre 1982 portant réglementation des marchés publics, modifié par le décret n° 83-669 du 29 juin 1983, ainsi que le décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 (seuil relevé à 6 000 000) portant Code des Marchés publics font obligation à l'administration de recourir à la mise à concurrence.

Pour les acquisitions effectuées par le CEDT, le non respect de la procédure de demande de renseignements et de prix applicable pour le montant des commandes passées a conduit les responsables du centre à s'approvisionner sur la base des seules offres de fournisseurs ciblés.

### **Fractionnement de dépenses**

Pour la gestion 2001, le CEDT a procédé à l'acquisition de matières d'œuvre auprès des fournisseurs Keur Payine et Prest-Tech Sar, pour un montant global de douze millions sept cent soixante-quatorze mille cinq cents (12.774.500) francs. A ce montant, les achats devaient faire l'objet d'un marché par appel d'offres unique, conformément à la réglementation sur les marchés publics en matière d'acquisition de fournitures de même nature dont les besoins globaux et annuels atteignent dix millions de francs.

### **Nomination des membres de la commission de dépouillement non formalisée**

Les dépouillements des offres faites au CEDT dans le cadre de l'exécution des dépenses sont effectués par une commission composée du Directeur du Centre, du Directeur des études, de l'Intendante et de l'Inspecteur des opérations financières.

Cette commission avait, jusque-là, exercé sa mission en toute irrégularité, car ce n'est qu'à la suite du contrôle que le Directeur a procédé à sa régularisation par une décision de nomination de ses membres, se conformant enfin aux dispositions des articles 6 du décret n°82-690 du 7 septembre 1982 portant réglementation des marchés publics et 208 du décret n°2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des Marchés publics.

## **Recrutement irrégulier du personnel d'appoint**

Le budget consolidé d'investissement a prévu des crédits affectés au recrutement d'un personnel d'appoint nécessaire au fonctionnement du centre. Sur cette base, le Directeur du Centre a procédé au recrutement de personnes préposées à diverses activités de 1999 à 2001. Il a, à cet effet, signé des contrats de travail à durée déterminée d'un an avec les intéressés qui ont pris service depuis lors. Toutefois, aucun de ces contrats n'a reçu le visa de l'Inspection du Travail et de la Sécurité sociale, en violation des dispositions de l'article L44 de la loi n°97-17 du 1<sup>er</sup> décembre 1997 portant Code du Travail.

### **2.2.2. La gestion des bourses et allocations d'études**

Pour le paiement des bourses et allocations d'études des auditeurs du CEDT, des crédits de transfert sont alloués dans le cadre du budget général de l'Etat et une caisse d'avances est mise en place pour faciliter l'exécution des dépenses y relatives. Cependant, la Cour a pu constater le retard accusé dans la mobilisation des crédits affectés aux bourses et allocations d'études dont les paiements interviennent bien après que les élèves ont bouclé plusieurs semaines de scolarité.

Cette situation qui oblige les élèves du Centre à prendre en charge, eux-mêmes, les frais d'hébergement, de nourriture et de déplacement, les place dans des conditions d'études précaires, causes de mouvements de protestation.

#### **Attribution de bourse à un étudiant non admis au concours d'entrée**

La Direction de l'école a, suivant l'arrêté n° 000768/MDCAETFP/CEDT/Dir du 19 février 2001 portant répartition des bourses et allocations d'études au CEDT, accordé une bourse à M. Amadou WARORE, étudiant en Froid Climatisation. Cependant, vérification faite, le nom de cet étudiant ne figurait pas sur la liste établie dans l'arrêté n°00246 MDCAETFP/CEDT/DE du 12 janvier 2001 portant admission définitive au concours d'entrée en 1<sup>ère</sup> année au CEDT, Session 2000.

## **Attribution de bourse à un étudiant dont le nom ne figure pas à l'arrêté portant répartition des bourses**

M. Wa Ngoko Diawdine DIABONG, étudiant en 1<sup>ère</sup> année de Maintenance mécanique, déclaré définitivement admis au concours suivant l'arrêté n° 001376 ME/MDFPPPALN/DC/DFP/CEDT/DE du 12 mars 2003, a, quant à lui, perçu une bourse d'étude, sans en être attributaire au vu de l'arrêté n° 002901 ME/MDFPPPALN/DC/DFP/CEDT/DE du 06 mai 2003 portant répartition des bourses et allocations d'études au CEDT.

### **2.2.3. La gestion des ressources additionnelles**

Sur la base du décret n°91-1355 du 6 décembre 1991 autorisant les établissements de formation professionnelle à générer et à utiliser leurs ressources propres, en plus de la dotation du budget général de l'Etat, le CEDT a des ressources propres qu'il utilise pour la couverture d'une partie non négligeable de ses charges de fonctionnement.

Les modalités de mobilisation et d'utilisation de ces ressources sont fixées par l'arrêté n°010309 du 21 juillet 1992. Un comité de gestion est chargé d'étudier les divers projets élaborés par la Direction du centre et financés par les ressources propres. Il est composé du directeur du centre, du Directeur des Etudes et des stages, de l'Intendante, de trois représentants du personnel enseignant désignés par leurs pairs, du représentant du ministère de tutelle et du représentant de l'Agent comptable central du Trésor.

#### **Non tenue des documents comptables prescrits**

L'Intendante ne tient pas à jour un livre-journal de recettes et de dépenses coté et paraphé par le président du Comité de Gestion. Elle n'a pas, non plus, ouvert un quittancier à souches pour l'enregistrement des recettes générées par le centre. Elle n'a produit que quelques pièces justificatives de dépenses et quelques titres de recettes, ce qui rend difficile la reconstitution de l'ensemble de la comptabilité des deniers.

En outre, le contrôle des mouvements de fonds entre le compte bancaire et la caisse est rendu difficile par la tenue défectueuse des registres comptables et de l'absence d'états de rapprochements bancaires.

### **Projets de dépenses non approuvés par le ministère de tutelle**

Aux termes de l'article 5 de l'arrêté n° 010309 du 21 juillet 1992 susvisé, les projets de dépenses retenus par le comité de gestion sont exécutoires après approbation du ministère de tutelle, en l'occurrence le ministère chargé de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle.

A la requête de la Cour, le Directeur du Centre n'a pas produit un document administratif attestant le respect de cette formalité.

### **Répartition inégale des dépenses du budget additionnel**

La vérification des pièces comptables montre qu'il y a une répartition inégale des ressources générées par le centre.

Il résulte, en effet, du procès-verbal n° 0058 CEDT/Int du 19 janvier 2000 que 60% des recettes générées dans les filières payantes sont versées aux intervenants, 30% servent à la motivation des autres participants et 10% sont consacrées aux autres charges.

Sur les 22 postes de dépenses autorisées par la circulaire n°000486 du 08 juillet 1993, le seul poste « paiement des heures supplémentaires et de vacation, d'action pédagogique et spécifique » absorbe les 90% des ressources générées.

La part du budget additionnel affectée aux charges de fonctionnement du centre est très faible alors que l'objectif principal de l'autorisation de générer des ressources propres consentie aux établissements d'enseignement technique et professionnel est de leur permettre de couvrir une grande partie des charges nécessaires à leur fonctionnement.

## **Absence de contrôle a posteriori des services du ministère chargé des finances**

Les services de contrôle du ministère chargé des Finances n'ont pas exercé, durant les quatre années sous revue, la vérification des opérations de recettes et de dépenses du budget additionnel comme le prévoient les dispositions de l'article 10 de l'arrêté n° 010309 du 21 juillet 1992. Ainsi, aucun rapport de contrôle des opérations de recettes et de dépenses du comité de gestion n'a été produit par le directeur du centre.

## **Non respect de la réglementation relative aux salaires du personnel**

Le personnel contractuel émargeant dans le budget additionnel est payé sur la base de simples souches de reçus établis par l'Intendante qui n'opère ni retenues à la source pour l'institution de sécurité sociale, ni retenues fiscales. Cette pratique ne respecte pas les dispositions de l'article L116 du Code du Travail et celles de l'arrêté n°973 MFPT/DTSS du 23 janvier 1968 portant institution d'un bulletin de paie et d'un registre des paiements.

Le Code du Travail impose, pour tout paiement de salaire, l'établissement d'un bulletin de salaire remis au travailleur au moment du paiement. Sur le bulletin, figurent la « date du paiement et la période de travail correspondante ainsi que (...) les retenues de toute nature (...) »

L'Intendante du Centre ne tient également pas de registre de paie comme l'exige la réglementation.

## **Absence de retenue d'Impôt sur les indemnités versées aux agents du centre**

Les indemnités de vacation et de motivation versées aux agents du centre ne sont pas imposées. Les différents états d'émargement des agents bénéficiaires ne comportent pas de rubriques décrivant la liquidation et la déduction de l'Impôt sur le Revenu des Personnes physiques (IRPP).

Ainsi, le Directeur du Centre et l'Intendante n'ont pas observé leurs obligations résultant des articles 16 et suivants de la loi n° 92-40 du 09 juillet 1992 portant Code général des Impôts, modifiée, relatives à la retenue à la source en matière fiscale. Les indemnités de vacation et de motivation constituent une part très substantielle du budget additionnel du CEDT mobilisant 90% des ressources additionnelles, soit environ sept millions cent trente mille sept cent soixante-sept (7 130 767) francs en 2000, vingt et un millions cinq cent vingt-huit mille neuf cents (21 528 900 francs) en 2001, cent un millions cinq cent quatre-vingt-dix-sept mille quarante-cinq (101 597 045) francs en 2002 et cent cinquante et un million six cent deux mille huit cent soixante-dix (151 602 870) francs en 2003. Leur non imposition constitue donc un manque à gagner considérable pour le Trésor public.

### **Défaut de précompte de la TVA**

La Cour a constaté que l'Intendante n'a pas précompté la TVA calculé sur les différentes factures, en méconnaissance de l'article 308 du Code général des Impôts modifié par la loi 95-06 du 05 janvier 1995 et de la Circulaire ministérielle n° 0154/MEFP/ DGID du 20 août 1996 qui font obligation au comptable public de liquider la taxe et de la précompter sur le règlement effectué. Sur un échantillon de factures contrôlées, l'Intendante de l'école a omis au moment du règlement de précompter et de reverser au Trésor public un montant total de 3.862.029 francs de TVA.

### **Absence de procès-verbaux de réception des matières**

Les ressources additionnelles ont permis l'acquisition de diverses matières nécessaires au fonctionnement du centre.

Toutefois, aucun procès-verbal de réception n'a été dressé par la commission habilitée à cet effet malgré les dispositions du chapitre 4 de l'instruction ministérielle n°4 MEF du 08 mars 1988 relative à la comptabilité des matières qui en fait obligation pour toute réception de matières d'une valeur supérieure à 300.000 francs.

## **Dépenses non justifiées**

Certaines dépenses enregistrées ne sont pas accompagnées des pièces justificatives correspondantes. C'est le cas des frais de mission du Directeur payés le 25 février 2003 par chèque n° 5717827 d'un montant de 400.000 francs, non accompagné de l'ordre de mission.

Par ailleurs, un chèque a été émis pour le paiement de frais de vacation au bénéfice de la nommée Ndèye BA qui ne figure pas parmi le personnel du centre.

Enfin, les factures n° 19462 du 28 janvier 2000 d'un montant 216.670 francs et n°19850 du 20 novembre 2001 d'un montant de 379 620 francs émises par l'entreprise Ibrahima NDIAYE-NIPRESTA pour la souscription au profit des étudiants du centre d'une assurance responsabilité civile scolaire n'ont pas été accompagnées des polices d'assurances correspondantes.

## **2.2.4. La comptabilité des matières**

La comptabilité des matières du centre est tenue par un comptable des matières nommé par décision du Ministre délégué auprès du Ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget. Suivant les dispositions de l'instruction n°4 MEF du 8 mars 1988 relative à la comptabilité des matières, le Directeur du Centre exerce les fonctions d'administrateur des matières et prend, à ce titre, les décisions de mouvements des matières.

Il est responsable des certifications de mouvement qu'il délivre et n'est déchargé de sa responsabilité que par une déclaration de prise en charge de ces matières par un comptable des matières.

Durant la période sous revue, les fonctions de comptable des matières devaient être exercées par Madame Soukeyna DIAL, nommée par arrêté n°004283 MEF/DGF/DMTA du 28 juin 2002.

## **Tenue de la comptabilité des matières par une personne non habilitée**

De janvier 1999 à mai 2002, la comptabilité des matières a été tenue par l'Intendante du centre, comptable des deniers du CEDT. Ce cumul de fonctions est proscrit par la réglementation sur la comptabilité des matières qui consacre une « incompatibilité entre la fonction de comptable des deniers et celle de comptable des matières ».

Madame Soukeyna DIAL, nommée comptable des matières, bien qu'ayant pris service le 03 mai 2002, comme l'atteste le certificat n°00208 CMDFPPALN/CEDR/DIR du 22 novembre 2002, n'a jamais pu exercer ses fonctions, malgré les deux notes qu'elle a adressées au Directeur du Centre pour attirer son attention sur cette situation irrégulière. Mme DIAL a été remplacée au cours de l'année 2003, en toute irrégularité, par une simple décision du directeur du centre. Dans ces conditions, tous les actes de gestion des matières ont été exécutés durant les cinq années sous revue par le directeur et l'Intendante du centre.

## **Absence de documents comptables**

La Cour a constaté l'absence de certains documents comptables exigés par la réglementation pour l'enregistrement des mouvements qui affectent les matières acquises par le Centre. En effet, les livres-journaux de 1999, 2000, 2001, 2002 et 2003 n'ont pas été produits par les responsables du centre. Des pièces justificatives telles que les copies de factures, de bordereaux de livraison et de certains procès-verbaux de réception n'ont également pas été produites.

## **Absence de décision de nomination des membres de la commission de réception des matières**

L'examen des procès-verbaux de réception des matières révèle que les membres de la commission de réception sont le directeur du centre, le Directeur des études et l'Intendante.

Outre l'absence d'acte administratif nommant ses membres, la Commission de réception des matières n'a pas été régulièrement constituée. En effet, le comptable des matières, membre de droit conformément à la réglementation, en a été écarté.

Ainsi, sur l'ensemble des procès-verbaux de réception produits durant les cinq années sous revue, l'absence du comptable des matières pose de réels problèmes pour la prise en charge et la gestion des matières acquises par le Centre.

### **2.2.5. La gestion du parc automobile**

En violation de l'instruction n°19/PR/SG/IGE du 16 juillet 1984, les véhicules du centre ne sont pas dotés de carnets de bord pour renseigner sur les motifs des déplacements, les heures des mouvements, les destinations et les quantités de carburant reçues.

### **2.2.6. Les paiements par billettage**

Les salaires du personnel contractuel, les heures supplémentaires et les indemnités allouées aux agents du CEDT sont payés par la procédure du billettage. Madame Salimata DRAME a été nommée pour exercer les fonctions de billeteur, par décision n° 04775/MEFP/DTCP/BERR du 12 juillet 1999.

Elle était donc habilitée pour le paiement de la solde, des allocations familiales et indemnités dues au personnel des services publics.

Elle devait également gérer les fonds du budget général de l'Etat ainsi que ceux provenant des ressources additionnelles générées par le centre.

La Cour relève dans cette gestion les anomalies suivantes :

#### **Exercice de fait de la fonction de billeteur pour les années 2000 à 2001**

Madame Dramé a exercé les fonctions de billeteur pour les gestions 2000, 2001 et 2002 sur la base de la décision de nomination du 12 juillet 1999 concernant la gestion de 1999 uniquement.

Les actes de nomination de 2001 à 2002 n'ont pas été produits alors que les dispositions de la circulaire n°0030 MFAE/DGT/DCP du 4 février 1974 fixant les règles à observer en matière de paiements collectifs par billeteur disposent que les billeteurs sont nommés pour un an.

## **Inexistence d'une commission de paie**

La Cour a constaté que les différents directeurs du centre n'ont pas mis en place une commission de paie pour veiller aux opérations d'encaissement, de paiement et de reversement des impayés du billeteur. Cette commission, composée du Directeur ou de son représentant, du billeteur et d'un représentant lettré du personnel, doit assister obligatoirement aux séances de paiement aux ayants droit.

Les membres de la commission ont qualité de témoins, pour certifier des paiements effectués à des illettrés, dans la limite admise pour la preuve testimoniale.

Ils signent le registre des paiements, pour garantir l'exactitude des certifications portées par le billeteur.

## **Non tenue d'un brouillard de caisse**

S'agissant des ressources additionnelles, le billeteur n'a pas ouvert un brouillard de caisse pour y constater les recettes et dépenses individuelles avec arrêté journalier et report des soldes antérieurs, conformément aux dispositions de la circulaire n° 0030 MFAE/DGT/DCP du 4 février 1974. Cette carence est de nature à rendre impossible la vérification interne de la caisse au jour le jour.

## **2.3. Principales recommandations de la Cour**

La Cour recommande :

### **Au Ministre chargé des Finances,**

- de faire procéder par ses services au contrôle a posteriori de la gestion des ressources propres générées par le CEDT ;

### **Au Ministre chargé de la Formation professionnelle,**

- de prendre toutes dispositions utiles pour éviter le retard dans le paiement des bourses et allocations qui peut affecter négativement les conditions d'étude des étudiants boursiers ;

## **Au Directeur du CEDT le G15,**

- de faire appel à la concurrence dans les formes prescrites par la réglementation sur les marchés publics ;
- de respecter la réglementation des marchés publics en vigueur, notamment le recours à un appel d'offres unique pour l'acquisition des fournitures de même nature pour satisfaire les besoins globaux et annuels du centre ;
- de respecter ses obligations légales d'employeur en procédant au dépôt des contrats de travail du personnel à l'inspection du travail ;
- de veiller à ce que l'Intendante du centre respecte la réglementation relative à la tenue de la comptabilité ;
- de soumettre le budget des ressources additionnelles élaboré par le comité de gestion à l'approbation effective du Ministre de tutelle avant sa mise à exécution;
- de veiller à une répartition plus équilibrée des ressources additionnelles conformément aux dispositions de l'arrêté n° 010309 du 21 juillet 1992 fixant les modalités de mobilisation et d'utilisation des ressources propres des établissements de formation professionnelle ;
- de respecter la réglementation relative au traitement des salaires du personnel contractuel ;
- de considérer que les opérations sur les ressources additionnelles sont soumises aux mêmes règles de la comptabilité publique que les ressources du budget de l'Etat, notamment en ce qui concerne la justification des différentes opérations de recettes comme de dépenses par des pièces appropriées ;
- de faire tenir la comptabilité des matières dans les livres-journaux exigés par la réglementation ;
- de prendre une décision de nomination des membres de la commission de réception des matières ;

- de veiller à l'existence de carnets de bord dans les véhicules du centre ;
- de prendre les dispositions pour la nomination du billeteur, chaque année ;
- de procéder à la nomination d'une commission de paie ;
- de veiller à la tenue des documents comptables de la caisse.

#### **A l'Intendante du centre,**

- de prélever systématiquement les retenues fiscales et sociales à l'occasion du paiement des indemnités de vacation et de motivation ;
- de procéder au précompte de la TVA sur les factures et de s'assurer de l'existence de procès-verbaux de réception des matières avant tout paiement ;
- de respecter la réglementation relative à la tenue de la comptabilité des deniers.

#### **Réponse de Monsieur Abdoul BA, Directeur du CEDT**

##### ***Introduction***

*Suite à la réception des observations faites par le vérificateur, dans le souci d'apporter une contribution pertinente aux modalités et procédures de fonctionnement de l'Etablissement dont j'assure la tutelle, nous avons pris bonne note des remarques et apporté les réponses idoines.*

*A la suite de nos propos, des lacunes et irrégularités relevés nous ont été notifiées, ce qui nous permet d'apporter à nouveau les éclairages nécessaires, tel que l'autorise la règle de déontologie, en la matière ; nous vous réitérons nos remerciements, pour la loyauté d'une telle démarche.*

*Tel qu'énoncé dans notre réponse, le caractère spécifique de notre établissement et la nature de ses modalités de fonctionnement pratique est une constante ; dans l'ensemble, nous espérons lever l'équivoque, la pertinence des éclairages contenus dans la présente réponse.*

## **Eclaircissements**

### **Non recours à l'appel à la concurrence**

*Conformément aux dispositions réglementaires (Décret n° 82-690 du 7 sept 1982, modifié par le Décret n°0 550 du 30 mai 2002), la règle de la consultation préalable de différentes offres contradictoires a globalement été respectée dans la procédure d'acquisition des matières et fournitures, par bons d'engagement, dans la mesure où les rigueurs de l'exigence du contrôle à priori qu'exerce le Ministère des Finances n'auraient pas permis de donner suite, le cas échéant.*

*Le gré à gré auquel il est fait allusion ne concerne que l'acquisition des blouses, dont le montant n'a jamais atteint d'ailleurs le seuil des trois millions de francs CFA.*

*En guise d'illustration, nous avons joint à notre première réponse les copies des avis de consultation de fournisseurs, préalablement aux commandes.*

### **Fractionnement des dépenses**

*L'acquisition de matières d'œuvre pour un montant de douze millions sept cent soixante quatorze mille cinq cent (12 774 500) francs CFA, dans ses modalités, peut laisser croire à un fractionnement, il s'agit plutôt d'une rallonge budgétaire de 3 000 000 francs CFA destinée à la prise en charge urgente de la matière d'œuvre (fournie par PREST-TECH) pour l'organisation de l'examen du BTS (PJ en annexe).*

### **Nomination des membres de la commission de dépouillement non formalisée**

*Tel que nous l'avions dit, la non formalisation des membres de la commission de dépouillement est à mettre sur le compte d'une négligence rectifiée par la suite.*

### **Recrutement irrégulier du personnel d'appoint**

*L'urgence des besoins en personnel d'appoint qui a conduit à des recrutements non formalisés par des contrats et à l'absence de visa de l'inspecteur du Travail et de la Sécurité Sociale est également une lacune que nous pallierons incessamment.*

### **Gestion des bourses et allocations d'études**

*Les retards constatés dans la mobilisation des bourses sont le fait de la lourdeur des procédures auxquelles d'ailleurs nous arrivons à faire face tous les ans, grâce à l'extrême diligence de Madame l'Intendante et avec la compréhension du personnel circonstancié du Ministère de s Finances.*

*A ce propos, l'Intendante a réussi à faire ouvrir un compte de dépôt dans les livres de la trésorerie générale, contribuant ainsi à une résolution définitive du problème.*

### **Attribution de bourse à un élève non admis au concours d'entrée et à un autre ne figurant pas dans l'arrêté portant répartition des bourses.**

*Monsieur Amadou WARORE dont nous avons omis par la suite de régulariser la situation ; son arrêté d'admission est joint.*

*Quant à Monsieur WA Ngoko Diawdine DIABONG, il s'agissait d'un Sénégalais bon teint que l'orthographe et la résonance de la contexture des prénoms et du nom, nous a amenés à classer parmi les étudiants étrangers, bénéficiaires de facto de bourses.*

### **Gestion des ressources additionnelles, projets de dépenses non approuvés par les ministères de tutelle et répartition inégale des dépenses du budget additionnel et absence de contrôle à posteriori**

*Conformément aux dispositions légales, un comité de gestion a été mis en place pour décider de l'affectation des ressources additionnelles.*

*L'approbation des projets de dépenses est effectuée sur place, tous les ans par les représentants des Ministères de tutelle, tel qu'en attestent les jetons de présence, par eux perçus.*

*Il en est même du contrôle à posteriori effectué sur place par le représentant des Ministères des Finances, en prélude à l'examen des nouveaux budgets.*

*Quant à l'inégalité de la répartition, cela est une réalité, toutefois, nous avons affaire à un personnel hautement qualifié que nous avons jugé utile de motiver, afin de pouvoir le retenir et d'éviter la saignée provoquée par la tentation des salaires versés par le secteur privé et par la fuite des cerveaux constatée dans notre secteur.*

### ***Traitement des salaires du personnel contractuel et non paiement de l'IR par les agents du Centre, défaut de précompte TVA***

*Un registre de paie tenu par Madame l'Intendante répertorie tous les paiements consentis au personnel contractuel ; toutefois, les retenues à la source ne sont pas effectuées, anomalie qui sera rectifiée.*

*En ce qui concerne l'Impôt sur les Revenus afférent aux indemnités versées aux agents du Centre, leur déclaration et leur versement incombe aux bénéficiaires directs ; l'administration les en informe mais ne dispose pas d'un moyen de contrainte légal, tout en étant prête à écouter tout conseil ou expérience en la matière.*

*Tel que nous l'avons déclaré dans notre première réponse, les fournisseurs de l'établissement avaient été libres d'effectuer les déclarations de TVA afférentes à leurs fournitures ou services sous leur propre responsabilité.*

### ***Dépenses non justifiées***

- *Les chèques n° 857445, émis à l'ordre de Mme Ndèye BA qui figure bien parmi le personnel du Centre, concernaient les vacances des formateurs du Centre ;*

- *Le chèque n°5717827, concerne effectivement une mission du Directeur dont nous avons omis de joindre l'ordre de mission*
- *Le chèque n° 3355493 a été émis pour un prêt immobilier consenti au personnel qui a remboursé selon des montants étalés*
- *Le chèque 5717846 concernait un achat de matière d'œuvre, en urgence*
- *Pour la facture d'assurance n° 19462, nous avons joint l'attestation mentionnant la police.*

### **Comptabilité des matières**

*Dans la vie des institutions publiques, il arrive que des nominations d'agents ne soient pas la conséquence de choix orthodoxes basés sur la compétence ; et quand un Chef d'Etablissement est confronté à un tel problème, il est soumis à un dilemme lié à des considérations humaines amplifiées par la propension des concernés à recourir à des pratiques assimilables à l'utilisation de moyens de pressions.*

*Le cas de Mme Soukeyna DIAL en est une triste illustration ; son incompetence et sa profonde méconnaissance de la pratique de la comptabilité des matières, a paralysé le fonctionnement de l'Etablissement et mis en danger les programmes pédagogiques et l'entretien de tout l'établissement à cause des retards notés dans la fourniture de matières d'œuvre.*

*Il est à remarquer que Mme DIAL a effectivement exercé ses fonctions, et c'est elle qui a sollicité son affectation (lettre adressée au Ministre en annexe) pendant l'une des ses hospitalisations fréquentes. (voir documents joints)*

*Par la suite Mme Bineta BA matricule de solde 057573/A a été affectée au centre en qualité de Comptable des matières et a exercé correctement ses fonctions jusqu'à la retraite. C'est ainsi que :*

- ***Les procès-verbaux de réception des Matières n'étant pas tenus, l'Intendante lui a apporté une assistance allant jusqu'à la confection des documents concernés et en dépit de toute cette aide, elle a affiché un refus notoire de coopération et une volonté manifeste de blocage, pour des desseins inavoués :***

- **La tenue de la comptabilité des matières par une personne non habilitée** : cela nous a évité le blocage total ; d'ailleurs l'Intendante s'est bornée à établir les procès-verbaux de réception pour payer les fournisseurs ;
- **L'absence de documents comptables** : tous les documents confectionnés avec l'aide de l'Intendante ont été retirés par cette dernière devant le négationnisme de la comptable des matières attitrée :

*En ce qui concerne*

- **L'absence de décision de nomination des membres de la commission de réception des matières** : l'absence du comptable des matières est la résultante de la situation de blocage déjà décrite ;  
*il était difficilement imaginable qu'un Chef d'Etablissement suffisamment responsable acceptât une telle situation, qui perdurait, dans l'attente de son départ ;*
- **L'absence de carnets de bord** : les véhicules en sont dotés telles qu'en attestent les copies jointes à notre première réponse, mais leur non tenue relève d'une négligence des utilisateurs ;
- **La Commission de paie** : elle a été constituée, mais n'a pas fonctionné comme cela a été relevé, selon l'orthodoxie à laquelle il est fait allusion ;
- **Non tenue d'un brouillard de caisse** : les enregistrements étaient effectués directement dans l'ordinateur, néanmoins le brouillard de caisse est tenu depuis 3 mois mais demande toutefois à être mieux agencé

**Réponse de Madame Salimata DRAME, Intendante, non parvenue**

**Réponse de Madame Bineta DIAGNE, comptable des matières, non parvenue**

## **CHAPITRE 3**

### **L'Ecole nationale de Formation hôtelière et touristique (ENFHT)**

#### **3.1. Présentation**

Créée en 1959, l'Ecole nationale de Formation hôtelière et touristique est le seul établissement public au Sénégal à caractère national et sous-régional qui dispense des enseignements dans les domaines du tourisme, de l'hôtellerie et de la restauration cumulativement avec les langues étrangères que sont l'anglais, l'italien et l'allemand.

Située à l'avenue Hasan II (ex Albert Sarraut), l'ENFHT a pour principale mission la formation aux niveaux moyen et supérieur dans les filières Gestion hôtelière, Tourisme, Restauration et Réception.

L'établissement assure également une formation permanente à l'aide de séminaires et de stages. En outre, il dispense des cours modulaires, en complément de la formation permanente, sur une période de 3 à 6 mois.

Les missions de l'école concernent la cuisine, la restauration, les bars, la réception, la gestion hôtelière, le tourisme, la billetterie et le guidage.

La politique de l'ENFHT s'inscrit dans l'objectif général de « développer un tourisme de qualité, sain et responsable, maîtrisé et profitable à l'économie nationale » poursuivi par le ministère en charge du tourisme.

L'école accueille des étudiants sénégalais sélectionnés sur la base d'un concours national où le nombre de places offert est fixé à 15 et des étudiants de la sous-région dont les dossiers, transmis par leur ambassade, sont examinés par la Direction de l'Assistance technique. L'ENFHT organise également des cours du soir afin d'élargir l'accès des sénégalais à la formation.

Le contrôle de la Cour a porté sur les gestions allant de 2001 à 2004, période durant laquelle quatre responsables se sont succédé à la Direction de l'établissement. Il s'agit de :

- M. Elimane SY, du 2 novembre 1999 au 12 mars 2002 ;
- M. Pape Ibrahima DIOUF, assurant l'intérim du 12 mars 2002 au 3 mai 2002 ;
- M. El H. Habib DIAKATE, du 3 mai 2002 au 3 août 2004 ;
- M. Kalidou Ndiaye depuis août 2004.

Madame Bineta Gaye Ndiaye est l'Intendante de l'école durant la période sous revue.

## **3.2. Principales observations de la Cour**

### **3.2.1. Non respect de la fréquence statutaire des réunions du Comité de Gestion**

Le décret 91-1355 du 6 décembre 1991 autorisant les établissements de formation professionnelle à générer et à utiliser leurs ressources propres ainsi que l'arrêté interministériel n° 010309 ont été une bonne initiative pour pallier la rareté des ressources budgétaires à laquelle ces structures de formation étaient confrontées. Dans le cadre de ces nouvelles dispositions, le comité de gestion de ces établissements a un rôle primordial dans le contrôle et l'utilisation des ressources. Ce comité, chargé d'étudier les divers projets que lui soumet le directeur, doit se réunir tous les trimestres et à chaque fois que de besoin.

La Cour constate cependant que le Comité de gestion de l'école ne s'est pas réuni suivant la fréquence prévue par l'article 7 de l'arrêté n° 010309 précité.

### **3.2.2. Tenue défectueuse de la comptabilité administrative Documents comptables inexistant**

Les documents comptables sont tenus par Madame Bineta NDIAYE GAYE nommée en qualité d'intendant de l'école par arrêté n° 002806 du Ministre du Tourisme et des Transports aériens en date du 25 avril 2002.

Ces documents sont en réalité des carnets de bons d'engagement et des chronos destinés au classement des factures ainsi qu'un sommier des dépenses liquidées qui n'a été ouvert qu'en mai 2002.

Pour les gestions antérieures à la prise de fonction de Madame GAYE, aucune comptabilité n'était tenue. Aucun livre ni registre n'avait été ouvert par l'intendant.

De 2002 à 2004, la Cour a relevé la non tenue d'un registre des marchés qui permet de renseigner sur le respect des procédures en matière de marchés publics ainsi que l'absence de comptabilité des dépenses permanentes.

### **Défaut de classement des pièces justificatives**

En 2002, 2003 et 2004, même s'il y a eu une nette amélioration, aucun système de classement précis des pièces justificatives n'a été mis en place et l'organisation de la comptabilité budgétaire en a véritablement souffert. Les pièces justificatives des dépenses ne sont pas classées.

Ainsi, quand des bourses sont payées ou quand des tenues sont achetées pour l'habillement du personnel, il est impossible de connaître les bénéficiaires. Les seuls états nominatifs présentés aux rapporteurs sont ceux relatifs aux vacances de certains professeurs ou encore aux indemnités versées aux professeurs et à certains agents de l'Administration au moment des examens. Aucun procès-verbal de réception comportant le visa de l'inspecteur des opérations financières ou du contrôleur des opérations financières sur toute la période allant de 2002 à 2004 n'est disponible.

Les autorités de l'établissement ne sont donc pas à mesure de fournir des informations sur l'exécution et la justification des dépenses de l'ENFHT, en violation de la loi n° 81-02 du 2 février 1981 relative aux archives publiques, du décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique qui font obligation aux responsables des organismes publics de conserver les documents et les pièces justificatives des opérations de leur comptabilité .

## **Les documents comptables des ressources propres**

La Cour constate que les documents prescrits par l'article 8 de l'arrêté n°010309, à savoir un livre-journal de recettes et de dépenses, ont été ouverts mais, ils ne sont ni cotés ni paraphés par le président du Comité de gestion.

Les soldes hebdomadaires, qui concernent plus spécifiquement les opérations effectuées sur la caisse, font apparaître les versements en banque mais ne permettent pas de faire les rapprochements avec le relevé bancaire du mois et de voir, éventuellement, les écarts.

Des quittanciers à souches destinés à enregistrer les recettes ont été ouverts mais aucun classement véritable des quittances ne permet de faire la situation exacte des recettes encaissées.

Beaucoup de dépenses ne sont justifiées que par de simples bouts de papier difficiles à déchiffrer.

### **3.2.3. Des dépenses exécutées en marge de la réglementation**

#### **Non respect de la réglementation sur les Marchés publics**

Au cours des gestions 2002, 2003 et 2004, des dépenses ont été effectuées en violation des dispositions du décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des Marchés publics. Ces entorses concernent le essentiellement le recours au fractionnement des dépenses pour des montants qui nécessitent un appel à la concurrence. Il s'agit notamment :

- de l'achat de fournitures de bureau, le 4/11/2002, pour une valeur de 3 499 821 francs chez Dam Equip, sans procéder à une demande de renseignements et de prix ;

- de commandes de tenues pour l'habillement des élèves chez Alpha- Joe Couture, le 1<sup>er</sup> /08/2003, pour une valeur de 2 426 480 francs et à Aiguille d'or ECCT le 5/12/2003 pour un montant de 2 073 850 francs pour des crédits annuels ouverts de 4 500 000 francs ;

- d'achats de denrées alimentaires chez Dam Equip, le 22/09/2003, pour une valeur de 2 500 000 francs et chez Keur Khadim, le 15/12/2003, pour un montant de 1 499 314 francs pour des crédits annuels alloués de 5 000 000 de francs ;

- de travaux de réhabilitation des locaux de l'ENFHT réalisés par l'entreprise SE. CE.BAT. SARL en septembre 2004, pour un montant de 20 000 000 de francs, sans demande de renseignements et de prix.

Le Comité de gestion n'a donc pas saisi l'opportunité de contrôler l'utilisation des ressources générées par l'Etablissement, laissant ainsi les mains libres au Directeur et à l'Intendant de l'école.

Cette carence du Comité de gestion a déteint sur la qualité de la gestion tant et si bien qu'aucun projet sérieux n'a été soumis par cet établissement à l'approbation de la tutelle.

Par ailleurs, la preuve n'a pas été rapportée à la Cour de contrôles a posteriori opérés en fin de gestion par les services compétents du ministère de l'Economie et des Finances, conformément aux dispositions de l'article 10 de l'arrêté précité.

### **Relevés bancaires non conservés**

Les relevés bancaires de la gestion 2001 n'ont pas été communiqués à la Cour nonobstant sa demande. Ils auraient été égarés par l'ancien chef du SAGE, Monsieur WANE. Les seuls relevés bancaires transmis à la Cour l'ont été par l'actuel Directeur, en même temps que le registre des inscriptions.

### **Création irrégulière d'une caisse en numéraire**

Les autorités de l'école ont mis en place une caisse qui n'est pas prévue par l'arrêté n° 010309 du 21 juillet 1992 ni par aucun autre texte.

Cette caisse est approvisionnée par des retraits bancaires et par des prélèvements sur les recettes encaissées. Elle est gérée par l'Intendante qui enregistre les opérations dans le journal des recettes et dépenses.

Mais en bonne règle, elle devrait ouvrir un journal annexe destiné exclusivement aux opérations en numéraire.

En effet, le système comptable prévu par l'arrêté n° 010309 ne devrait pas permettre à l'Etablissement de garder des fonds très importants.

Les recettes encaissées devraient être versées intégralement dans le compte bancaire ouvert, les approvisionnements en numéraire devant se faire par chèque, en fonction des besoins de l'école dûment évalués.

### **Des règlements en numéraire faits en violation de la réglementation**

En 2001 et en 2002, pour des acquisitions de matières d'œuvres, de denrées alimentaires, de fournitures de bureau, de travaux d'entretien de véhicules, de réparations, etc., beaucoup de règlements avaient été effectués en numéraire à des fournisseurs ou à des tâcherons pour des travaux dont les montants dépassaient 100 000 francs en 2001 et 2002.

Il en a été de même pour les années 2003 et 2004 avec des montants supérieurs au plafond de 300 000 francs autorisé pour le règlement en numéraire.

Tous les paiements intervenus en 2001 et 2002 ont été effectués en violation du décret n° 66-458 du 17 juin 1966 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat, notamment en son article 123, et du décret 2003-101 du 10 janvier 2003 ainsi que son arrêté d'application.

En effet, la réglementation prescrit le paiement des dépenses par virement à un compte bancaire ou à un compte courant postal pour tout règlement égal ou supérieur à 100 000 francs avant le 10 janvier 2003, et égal ou supérieur à 300 000 francs après janvier 2003.

Ce mode de paiement est obligatoire, sauf cas d'urgence reconnue par l'ordonnateur, quel que soit le montant de la créance, pour tout règlement à effectuer au profit des fournisseurs inscrits au registre du commerce ou de personnes morales de droit public ou privé.

## **Paiement de dépenses sans procès-verbal de réception**

L'examen des pièces justificatives de certaines dépenses faites sur les ressources propres a révélé que, d'une manière générale, la commission de réception des matières n'était pas sollicitée. Celle-ci ne se réunissait que pour les dépenses importantes imputées sur le budget de l'Etat.

S'agissant des ressources propres de l'établissement, la commission de réception ne s'est réunie qu'occasionnellement, pour la réception de travaux ou de matériels d'un coût important dépassant un million de francs.

Dans plusieurs cas, la Cour a pu constater l'absence de procès-verbal de réception des matières pour des acquisitions d'un montant supérieur à 300 000 francs.

## **Paiements de vacances sans retenue fiscale**

Chaque année, des charges d'enseignement dites « vacances » sont assurées aussi bien par le personnel de l'Etat (personnel enseignant de l'école et agents du ministère du Tourisme) que par des personnes privées, sur la base d'une décision du Ministre du Tourisme indiquant la discipline concernée et le volume horaire nécessaire. Les états sont arrêtés à des périodes régulières pour le paiement aux ayants droit.

Cependant, ces vacances, assurées par des personnes privées et payées sur les ressources propres, ne font pas l'objet d'une retenue fiscale ; ce qui constitue un manque à gagner pour le Trésor public.

Pourtant, ces vacances sont des revenus imposables au sens des dispositions du décret n° 80-354 du 10 avril 1980 portant réglementation des modes de recrutement et d'utilisation des agents de l'Etat assurant à temps partiel des tâches d'enseignement et au sens du Code général des Impôts dans ses dispositions relatives aux sommes versées en rémunération de prestations de toute nature autre que les ventes, d'un montant supérieur ou égale à 25 000 francs, fournies ou utilisées au Sénégal. En tant que revenus imposables, les vacances sont assujetties à une retenue fiscale à la source égale à 5% de leur montant brut hors taxes.

## **Paiement de factures sans NINEA sur les ressources propres de l'école**

Les factures de certains fournisseurs de l'école ne présentent pas de NINEA. La Cour a pu recueillir ainsi un échantillon de factures d'un montant global de neuf cent trente huit mille neuf cent vingt-cinq (938 925) francs payés alors qu'elles ne comportaient pas de NINEA.

D'ailleurs, la plupart des factures payées sur ressources propres pour l'approvisionnement en denrées alimentaires, produits d'épicerie ou de matières d'œuvre, ont pour bénéficiaires des commerçants non répertoriés au NINEA.

## **Défaut de précompte de la TVA**

Un bon nombre de factures relatives notamment à des denrées alimentaires, des produits d'épicerie et, d'une manière générale, les matières d'œuvre ainsi que certains travaux de réhabilitation ont été payées sur les ressources propres de l'Ecole, sans précompte préalable de la TVA. Et aucune quittance n'est annexée à ces factures prouvant que le fournisseur ou l'entrepreneur s'était acquitté du paiement de la TVA.

Il s'y ajoute que, même sur les factures que l'école établit dans le but de se faire payer certaines prestations de service, il n'est jamais prévu ni effectué le précompte de la TVA. Les exemples qui suivent en sont une illustration :

- la prestation faite pour le Mouvement des Eclaireuses et Eclaireurs du Sénégal, pour le service d'un déjeuner, le 15/03/2003, pour un montant de 150 000 francs ;
- la pause-café de la SONATEL-Cheikh Anta DIOP, pour un montant de 305 263 francs. Il n'a été prévu sur la facture qu'une retenue de 5%, mais aucune quittance prouvant que la TVA a été payée n'est fournie à l'appui.

La Cour rappelle que toutes les opérations payées sur les fonds de l'Etat, des autres collectivités publiques, des établissements publics et des sociétés à participation publique sont soumises au régime de précompte de la TVA.

En effet, les dispositions combinées de l'article 308 du Code général des Impôts, modifié par la loi n° 95-06 du 5 janvier 1995, et de la circulaire n° 01541/MEF/DGID du 20 août 1996, font obligation au comptable d'exiger la preuve de la liquidation de la TVA, et lorsque le fournisseur s'est abstenu de le faire, de la précompter sur les montants arrêtés avant le règlement des sommes dues.

### **Paiement indu de salaire à un agent**

Le 11 juin 2003, par contrat n° 3-097/MT/ENFHT/CAS/DIR, Mademoiselle Oumou SENE a été engagée en qualité d'agent administratif temporaire à l'ENFHT, pour une durée de cinq mois, allant du 1<sup>er</sup> juin 2003 au 31 octobre 2003.

Aux termes de l'article 2 du contrat de travail, « durant cette période, Mademoiselle SENE reçoit une indemnité forfaitaire mensuelle de 95 000 F (non imposable) ». La Cour constate qu'à l'expiration de son contrat, Mademoiselle SENE a continué à percevoir cette indemnité forfaitaire.

Qui plus est, saisie pour fournir des justifications sur les paiements effectués au profit de cet agent, l'Intendante affirme qu'il s'agit d'un agent en service au ministère du Tourisme.

### **3.2.4. La comptabilité des matières**

#### **Tenue défectueuse de la comptabilité des matières**

Monsieur Jean Pierre NDECKY a exercé les fonctions de comptable des matières jusqu'en janvier 2007, date à laquelle il déclare avoir été affecté au ministère du Tourisme et des Transports aériens sans avoir passé le service. A sa suite, les fonctions de comptable des matières ont été exercées par Monsieur Nestor SAGNA, enseignant en détachement à l'ENFHT, sans arrêté du Ministre chargé des finances le nommant dans cette tâche.

La comptabilité des matières, à l'image de celle des deniers, n'est pas bien tenue et révèle des irrégularités multiformes.

Les documents comptables tenus à l'école ne prennent principalement en compte que les matières acquises sur budget de l'Etat ; c'est ce qui explique leur caractère incomplet.

Si des inventaires ont été faits en 2002 et 2004 et des fiches individuelles contradictoires des matières du 1<sup>er</sup> groupe tenues, il n'a pas été noté, par contre, l'existence de carnets de bons d'entrée ou de sortie.

### **Gestion irrationnelle du carburant payé sur ressources propres**

Pour l'achat de carburant, au titre des trois gestions 2002, 2003 et 2004, un montant de 3 514 150 francs de dépenses a été imputé sur les crédits inscrits dans le budget général.

A cette somme s'ajoute un montant de 1 418 855 francs sur les ressources propres de l'établissement au titre des quatre gestions allant de 2001 à 2004, alors que le parc automobile de l'Etablissement n'est constitué que d'un véhicule de tourisme et d'un bus.

L'acquisition et la gestion de ce carburant ont été faites en marge de la réglementation sur la comptabilité publique et de la comptabilité des matières. L'intendant de l'école se contente de remettre de l'argent au chauffeur qui achète le carburant à la pompe.

Aucune commande n'est faite à l'avance qui tienne compte des besoins ; le comptable des matières de l'établissement n'a aucune connaissance des quantités de carburant achetées et, par conséquent, ne les enregistre nulle part dans ses livres. Au surplus, rien n'indique que les sommes décaissées pour l'achat de carburant n'ont pas été détournées de leur objet d'autant qu'aucun des véhicules de l'école n'est muni d'un carnet de bord qui renseigne sur les dotations en carburant et les distances parcourues.

## **Acquisitions de denrées alimentaires non prises en compte dans la comptabilité des matières**

Concernant les denrées alimentaires, malgré l'importance des quantités acquises, aucun enregistrement des stocks n'est effectué pour renseigner sur les entrées, les sorties et les soldes.

Au total, l'ENFHT souffre de l'inexistence d'une comptabilité des matières fiable. Le comptable des matières, ou plutôt celui qui en fait office, ne maîtrise pas ou n'est pas au courant de toutes les opérations effectuées dans le cadre de la gestion des ressources propres qui ne concerne en réalité que le directeur et l'intendant.

### **3.3. Principales recommandations de la Cour**

La Cour recommande :

#### **Au Directeur de l'école,**

- de faire tenir un registre des marchés et des baux conformément à l'article 177 du décret n° 2003-101 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- de veiller au respect des dispositions de l'arrêté interministériel n°10309 relatif aux conditions d'utilisation des ressources propres des établissements de formation professionnelle ;
- d'appliquer à l'indemnité de vacation les retenues prévues par le Code général des Impôts ;
- de veiller au classement méthodique des pièces justificatives des opérations de dépenses ;
- de veiller au respect de la réglementation en vigueur sur les marchés publics en matière de commande publique ;

- de procéder à la centralisation, à l'intendance, des documents de gestion comptable, notamment les relevés périodiques nécessaires au suivi des opérations bancaires ;
- de veiller à la bonne tenue des documents comptables prévus par l'arrêté interministériel n° 10309 du 21 juillet 1992 ;
- de procéder à la liquidation, au précompte et au reversement de la TVA avant le règlement des factures aux fournisseurs ;
- de veiller à ce que les acquisitions de matières soient effectuées dans un souci d'économie ;
- de veiller au respect de la réglementation relative au NINEA ;
- de veiller au respect des dispositions du décret n°81-944 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat et l'application de l'instruction ministérielle n°4/MEF du 8 mars 1988.

**Au Directeur et à l'Intendante,**

- de mettre fin sans délai à l'exécution de dépenses à partir de recettes propres issues des services rendus par l'Ecole.

**A l'Intendante,**

- d'exiger des fournisseurs et tâcherons la présentation de factures en bonne et due forme.

## **Réponse de Mme Bineta Ndiaye GAYE, Intendante de l'école**

**Monsieur le Président,**

(...)

### **Tenue défectueuse de la Comptabilité**

#### **Documents comptables inexistants**

*Avant la prise de service, je n'ai trouvé aucun document administratif et comptable à l'école. De ce fait, il était difficile de respecter la continuité administrative et financière.*

*En mai 2002 lors de ma nomination d'intendant à l'école par le Ministre, M. Ousmane Masseck NDIAYE m'avait demandé en ma qualité de professeur d'hôtellerie option gestion hôtelière depuis plus de 27 ans dans cette école, de tout faire pour redresser les finances de cette école. En effet, la situation de la gestion antérieure présentait un déficit d'environ 10 millions à l'égard des fournisseurs, vacataires, contractuels. Pour ce qui est du registre des marchés, M. DIAKHATE gérait personnellement ce document.*

#### **Défaut de classement des pièces justificatives**

*De mai 2002 à septembre 2004, j'avais remis toutes les pièces justificatives à M. AGNE de la Cour des comptes. En effet lors de ma prise de service, Mme le SAGE Ndèye Ousseynou DIOP m'avait remis : 1 carnet de bons d'engagements, 1 livret des recettes et dépenses, 1 chrono destiné au classement des factures et documents administratifs, 1 exemplaire de sommier de dépenses liquidées.*

*En bon élève je me suis fiée à travailler avec les documents qu'elle m'avait remis. S'il y a des pièces justificatives qui ont disparu ainsi que la liste des bénéficiaires des bourses et de leurs tenues (seuls les étudiants sont habillés et non le personnel) et s'il y a eu des manquements de gestion ou de mal classements cela relève à d'autres compétences qui m'ont empêchée de faire convenablement mon travail de gestionnaire.*

*A un moment donné j'ai partagé mon bureau avec le comptable des matières qui réceptionnait la marchandise commandée (et qui rédigeait les procès-verbaux). Je signale que le comptable des matières était très proche du Directeur DIAKHATE au même titre qu'avec M. Kalidou NDIAYE.*

### **Documents comptables des ressources propres**

*Concernant les relevés bancaires, c'est M. DIAKHATE qui faisait les rapprochements à ma connaissance. Je n'ai jamais été au courant du contenu de ces relevés.*

*Quand M. DIAKHATE a été relevé, il m'a remis un paquet de documents sans passation de service. C'est à ce moment que j'ai trouvé certains relevés dans une pile de documents inexploitable.*

*En ce qui concerne les pièces justificatives de dépenses, ce sont les grands émetteurs de ces dépenses qui sont les chefs de cuisine et de restaurant qui exprimaient leurs besoins. (...)*

### **Non respect des dispositions du Code des Marchés**

*Pour ce qui est de l'achat de fournitures de bureau, le 4/10/2002, pour une valeur de 3 499 821 F CFA chez Dame-Equip, M. DIAKHATE a exécuté entièrement cette dépense.*

*Quant à la commande des tenues des élèves dont le montant est de 2 426 480 F CFA chez Alpha Joe Couture (en date du 1<sup>er</sup> août 2003) et la commande Aiguille d'Or d'un montant de 2 073 850 F CFA (du 05/12/2008), elles entrent dans les crédits budgétaires alloués à l'école.*

*Alpha Joe, Aiguille d'Or, puis Dame-Equip m'ont été présentés par M. DIAKHATE, ancien DG.*

*Achats de denrées alimentaires chez Dame-Equip le 22/09/2003 pour une valeur de 2 500 000 F CFA et chez Keur Khadim le 15/12/2003 pour un montant de 1 499 314 F CFA pour des crédits budgétaires alloués de 5 000 000 F de même pour les travaux de réhabilitation réalisés par CEBAT.Sarl en septembre 2004 pour un*

montant de 2 000 000 F CFA (travaux exécutés en bonne et due forme) et dont les pièces justificatives ont été remises à M. AGNE (Cour des comptes).

### **Création d'une caisse d'avances**

Cette caisse n'était que transitoire pour payer l'achat journalier et effectuer le paiement de quelques fournisseurs. Les grosses recettes qui provenaient des inscriptions et des extras étaient versées entièrement à la banque par l'intendant. Au besoin on émettait un chèque en fonction de ses dépenses.

Il est à noter que de mai 2002 à décembre 2004, l'interdiction d'ouvrir une section privée était encore valable et selon l'urgence nous pouvions travailler qu'avec les moyens dont on disposait.

Des règlements en numéraires faits en violation de la réglementation pour les années 2003 et 2004

Tout règlement supérieur à 300 000 F CFA est payé pendant la période des examens dans le bureau du Directeur en présence de M. NDECKY, comptable des matières.

Pour l'acquisition de matières d'œuvre ou de matériels dont les fournisseurs demandaient un paiement au comptant : ce mode paiement provenait du budget alloué.

### **Paiement de dépenses sans procès-verbal de réception**

Pour cette rubrique, le comptable des matières était toujours présent pour toutes les réceptions de commande et la rédaction du procès-verbal lui revenait.

### **Acquisitions non économiques des matières d'œuvre**

En matière d'hôtellerie le ratio coût matière standard est de 33% et c'est ce que j'ai toujours respecté. Concernant la comptabilité analytique, pour mes propres besoins en vue de respecter un certain nombre de ratios établis, je suis obligée de mettre en place cette méthode de gestion, mieux encore pour déterminer le fonds de roulement

*mensuel de l'école me permettant d'acheter les denrées alimentaires, de payer les vacataires, professeurs et fournisseurs.*

*La proposition des grands fournisseurs pour l'approvisionnement régulier cuisine et restaurant a toujours existé, mais faute de pouvoir stocker au-delà d'une semaine dans cette école, nous nous adressons à nos grands fournisseurs de proximité.*

### ***Paiement de vacances sans retenue fiscale***

*Pendant trente années je suis dans cette école. Cela n'a jamais été appliqué. Mieux, en ce qui me concerne, en ma qualité de vacataire à l'université depuis 2005, je n'ai jamais été imposée.*

### ***Paiement de factures sans NINEA***

*Tout paiement sans NINEA relevant de ma gestion concerne les fournisseurs qui vendent des produits frais et qui n'acceptent pas de crédit.*

*Ces montants ne sont pas importants. Pour ce qui est du montant de 938 925 F CFA payé d'un seul coup à un fournisseur, à ma connaissance, cela n'existe pas.*

### ***Défaut de précompte de la TVA***

*Dès la prise de service, j'ai fait connaître au Directeur que toutes les prestations (factures) devraient être imposées de la TVA*

*Toutefois, le client payant hors taxes, il lui revenait de reverser la TVA. A l'avenir, il faudra s'assurer que le client a reversé la TVA.*

### ***Paiement de salaire sans base légale***

*Il existait deux cas : deux demoiselles, toutes deux agents administratifs au ministère du Tourisme. Elles détenaient le même contrat et la même durée de travail. Au mois d'août 2004, le Directeur m'a dit que l'autorité qui les avait recrutées avait demandé de les prendre en charge. C'est ainsi que sur aval de mon Directeur, je leur ai payé le mois d'août. Pour de plus amples explications, vous pouvez contacter Mademoiselle Ng. D., toujours en service au ministère du Tourisme.*

### **Tenue défectueuse de la comptabilité des matières**

*J'ai trouvé M. Jean Pierre NDECKY à l'ENFHT avant Mai 2002 exerçant la fonction de comptable des matières. Ce dernier a côtoyé tous les directeurs de l'école dans le but d'obtenir une autorisation lui permettant de suivre les cours de BTS en tourisme tout en partageant mon bureau.*

### **Gestion irrationnelle du carburant payé sur ressources propres de l'école**

*C'est le comptable des matières qui gérait le carburant.*

*Concernant la remise en espèces contre des titres émis par le Directeur, je remettais de modiques sommes au chauffeur sur ordre du Directeur en présence du comptable des matières. Suite à une maladie subite des yeux, je me suis rendu compte de retour de la France que beaucoup de documents avaient disparu.*

### **Acquisition de denrées alimentaires non prises en compte dans la comptabilité des matières**

*Concernant les denrées alimentaires, je ne m'occupe pas des commandes. Il revient aux chefs de la cuisine et du restaurant de rédiger leurs commandes et de me remettre les bons. Ils m'indiquent souvent des lieux de préférence en ce qui concerne les achats. La réception de ces commandes revient au comptable des matières en présence du fournisseur et des chefs de la cuisine et du restaurant chargés de contrôler la qualité et la fraîcheur des produits.*

*Je signale en tant qu'Intendante qu'il m'était difficile d'exercer normalement et convenablement la tâche qui m'a été confiée. De par mes principes et rigueurs, je devenais encombrante vis-à-vis du Directeur, de M. Kalidou NDIAYE surtout.*

**Réponse de M. Elimane SY, ancien Directeur de l'école, non parvenue ;**

**Réponse de M. El H. Habib DIAKHATE, ancien Directeur de l'établissement, non parvenue ;**

**Réponse de M. Pape Ibrahima DIOUF, ancien Directeur par intérim, non parvenue ;**

**Réponse de M. Kalidou NDIAYE, Directeur de l'école, non parvenue ;**

**Réponse de M. Nestor SAGNA, comptable des matières, non parvenue ;**

**Réponse de Monsieur Jean Pierre NDECKY, ancien comptable des matières, non parvenue.**

## **CHAPITRE 4**

### **La Commune d'Arrondissement de SICAP Liberté**

#### **4.1. Présentation**

La commune d'arrondissement de Sicap Liberté a été créée à la suite du découpage de la ville de Dakar en 19 communes d'arrondissement par le décret n°96-745 du 30 août 1996 pris en application de la loi n° 96- 06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales.

Elle est constituée des cités Liberté I, II, III, IV, V et VI construites par la SICAP auxquelles s'ajoute un quartier flottant appelé Liberté VI Baraques.

Monsieur Amadou Lamine DIAL en a assuré les fonctions de maire de janvier 1997 à décembre 2001. M. DIAL, décédé quelques semaines avant l'adoption du rapport définitif de contrôle de la Cour, était assisté de trois adjoints dans le conseil municipal de quarante membres.

La loi n° 2001-10 du 3 décembre 2001 ayant procédé au report de la date des élections des conseillers régionaux, municipaux et ruraux, la loi n° 2001-11 du 18 décembre a institué, à titre transitoire, des délégations spéciales pour la gestion des conseils régionaux, des conseils municipaux et des conseils ruraux.

C'est ainsi que la Commune d'arrondissement de Sicap Liberté a été administrée par une délégation spéciale instaurée par l'arrêté n° 010064 du 26 décembre 2001 et composée de cinq membres dont Madame Oulimata DIOP, Administrateur Civil, était la Présidente.

La mission assurée par cette délégation spéciale a duré jusqu'à l'élection et l'installation d'un nouveau conseil municipal dirigé par Madame Gnagna THOURE EDWIN et installé le 12 juin 2002.

Monsieur Boubacar DIOH a assumé les fonctions de receveur municipal de janvier 1999 à décembre 2000 et Monsieur Demba DIALLO du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2003. Le contrôle couvre la période 1999-2003.

## **4.2. Principales observations de la Cour**

### **Un personnel temporaire en fonction depuis janvier 1999**

Le personnel de la commune d'arrondissement est en grande partie composé d'agents temporaires chargés d'assurer le nettoyage et l'assainissement de la collectivité locale. Ils sont au moment du contrôle plus d'une dizaine à statut de temporaire alors que leur prise de service remonte à janvier 1999.

La Cour considère qu'il s'agit là d'une reconduction de contrats à durée déterminée non conforme à la législation sociale selon laquelle « (...) le contrat à durée déterminée ne peut être conclu pour une durée supérieure à 2 ans » et « le contrat de travail à durée déterminée ne peut avoir pour objet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise ».

En réalité, tout le personnel de la société « Net et Assainissement », au nombre de quarante cinq (45), a été recruté depuis au moins deux ans, quoique leur contrat de travail soit considéré par les responsables de la Commune d'arrondissement, à tort, comme à durée déterminée.

### **Une évaluation non sincère des recettes de fonctionnement**

Du point de vue de la sincérité des prévisions budgétaires, l'analyse du budget de la Commune de Sicap Liberté durant la période sous revue appelle des observations en ce qui concerne le taux de recouvrement des recettes ordinaires illustré par le tableau qui suit :

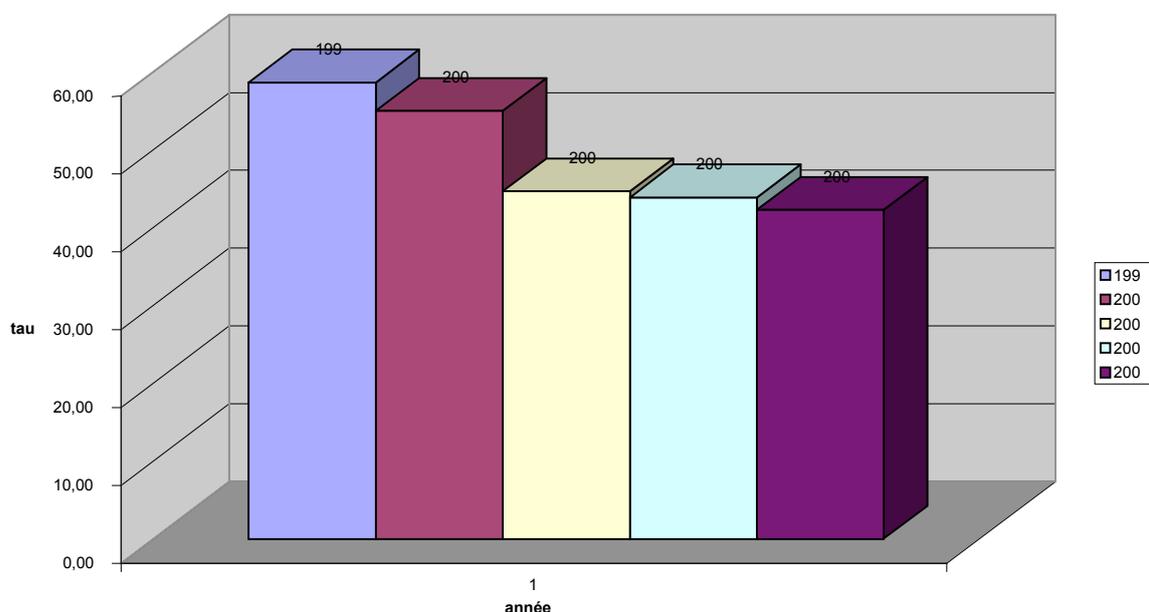
Tableau n°3: Taux de recouvrement de recettes ordinaires du budget de la Commune d'Arrondissement de Sicap Liberté (de 1999 à 2003)

En F CFA

Année	Prévisions	Réalisations	Taux de recouvrement
1999	183 983 387	107 887 858	58,64%
2000	174 858 708	96 207 261	55,02%
2001	173 101 074	77 341 560	44,68%
2002	176 531 921	77 462 207	43,88%
2003	217 404 456	91 875 123	42,26%

Source : documents budgétaires de la Commune d'arrondissement

graphique n°4: taux de recouvrement des recettes ordinaires de la Commune d'arrondissement 1999 à



4

Au total, la Cour a relevé une évolution en baisse constante du taux de recouvrement des recettes ordinaires, ce qui pose le problème de l'évaluation des recettes de manière sincère avant l'adoption du budget, avec ses conséquences sur le résultat de l'exécution financière de la Commune d'arrondissement.

## La part importante des fonds de dotation dans les recettes de fonctionnement et leur mobilisation très tardive

L'article 23 de la loi n° 96-09 du 22 mars 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville précise que les recettes de fonctionnement de la commune d'arrondissement proviennent des recettes fiscales limitativement énumérées, de l'exploitation du domaine des services communaux et des ressources issues des subventions accordées par la ville.

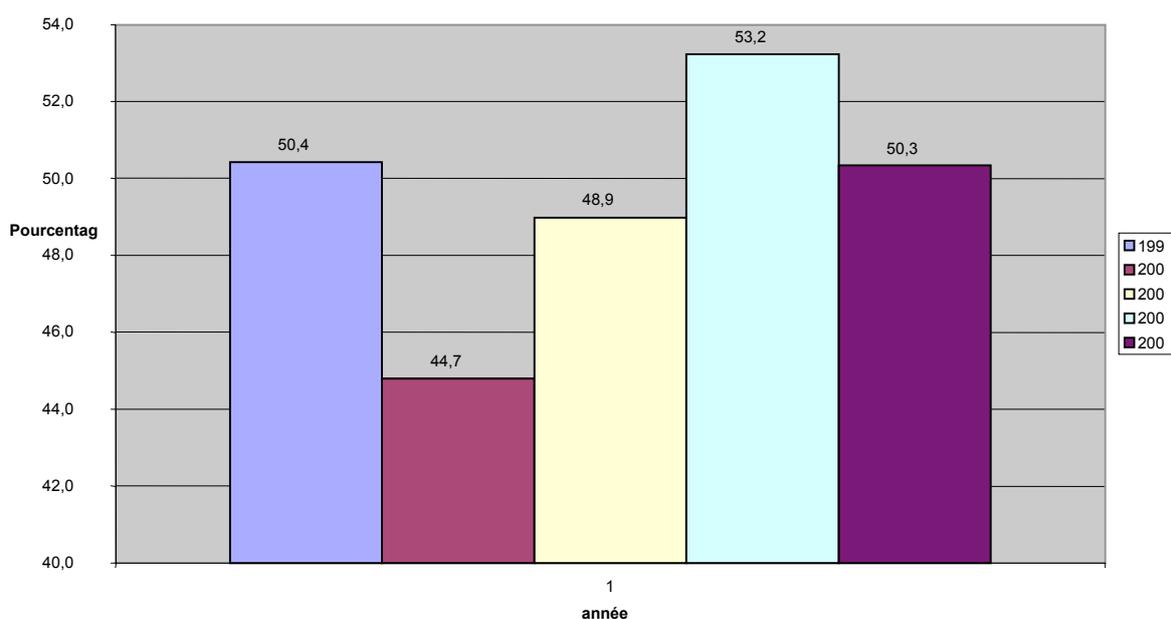
En ce qui concerne ces dernières recettes, leur part dans le budget de fonctionnement de la Commune d'arrondissement se présente comme indiqué dans le tableau qui suit :

**Tableau n°4** : Part de la subvention de la Ville de Dakar dans les recettes de fonctionnement de la Commune d'arrondissement de Sicap Liberté

En F CFA			
Année	Recettes totales de fonctionnement	Subvention de la ville	Part de la subvention de la ville dans les recettes de fonctionnement
1999	107 887 858	54 395 505	50,41%
2000	96 207 261	43 091 232	44,79%
2001	77 341 560	37 889 630	48,99%
2002	77 462 207	41 233 133	53,23%
2003	91 875 123	46 249 937	50,34%

Source : documents budgétaires de la Commune d'arrondissement

graphique n°5: Part de la subvention de la Ville dans les recettes de fonctionnement de la d'arrondissement



Les potentialités de la Commune d'arrondissement en matière de recettes fiscales sont faibles. Aussi, en moyenne, environ 50% des recettes de fonctionnement de la Commune d'arrondissement de Sicap Liberté proviennent-elles de la subvention accordée par la Ville de Dakar. Toutefois, cette subvention indispensable au bon fonctionnement de la Commune d'arrondissement est une dépense obligatoire pour la ville. Mais, elle est libérée très tardivement, généralement en août, septembre ou octobre de l'année budgétaire.

En dépit des rencontres que les maires des communes d'arrondissement ont eues avec le percepteur municipal pour déplorer cette situation, le problème est récurrent.

### **Une fausse imputation des charges salariales**

Le personnel temporaire chargé du nettoyage est en place depuis plusieurs années et travaille à temps plein. Toutefois, au plan budgétaire et comptable, sa prise en charge salariale s'est toujours faite au service 509/65110, en lieu et place du service 391 Nettoyement, au compte 65110.

La Cour relève donc une fausse imputation des charges salariales de ce personnel temporaire considérées, à tort, comme des dépenses imprévues.

### **Non respect de la réglementation dans la distribution des secours aux indigents**

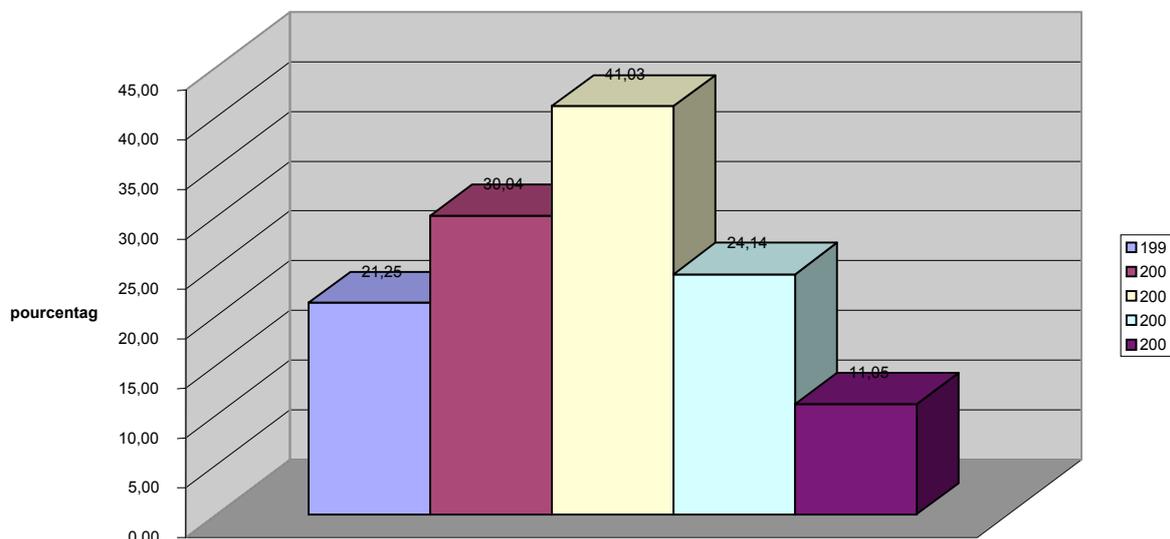
Les allocations de secours aux indigents ont constitué un volet important des dépenses de fonctionnement dans la gestion financière de la commune, comme l'atteste le tableau qui suit.

**Tableau n° 5 : Part des allocations de secours aux indigents dans les dépenses de fonctionnement de la Commune d'arrondissement (de 1999 à 2003)**

En F CFA			
Année	Dépenses de fonctionnement	Secours aux indigents	Pourcentage
1999	101 992 276	21 675 000	21,25%
2000	91 883 630	27 610 000	30,04%
2001	65 286 813	26 790 000	41,03%
2002	92 313 387	22 285 000	24,14%
2003	85 961 682	9 500 000	11,05%

Source : documents budgétaires de la Commune d'arrondissement

graphique n°6 : Part des secours aux indigents dans les dépenses de fonctionnement de Commune d'arrondissement (de 1999 à 2001)



Comme le montrent le tableau ci-dessus, des sommes importantes ont été distribuées par la Commune d'arrondissement au titre des secours.

L'exploitation des pièces justificatives y relatives a révélé que ces allocations de secours aux indigents ont été octroyées sur la base de listes nominatives et de décisions signées par le maire.

Pour les années 1999, 2000 et 2001, c'est une délibération du Conseil municipal en date du 18 septembre 1997 qui a été jointe aux mandats et aux états de paiement des allocations de secours.

Cette pratique n'est pas conforme au décret n°96-1135 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de santé et d'action sociale. En effet, l'article 21 dudit décret fait obligation au conseil municipal de créer une commission chargée de l'organisation et de la gestion des secours et d'élaborer un règlement fixant la forme des demandes de secours et la nature desdits secours.

S'agissant de ces allocations de secours aux indigents, d'ailleurs, pour la gestion 2002, ni l'enquête de la Commission ad hoc ni le rapport des services chargés du développement social attestant l'indigence des bénéficiaires n'ont été produits.

Cette observation concerne aussi bien la gestion de la délégation spéciale que celle du maire pour le reste de la gestion 2002 et en 2003.

### **Absence de demande de renseignements et de prix**

Durant la gestion 1999, le maire de la commune a procédé à des commandes d'équipements sportifs pour la participation de la Commune d'arrondissement à la mise en œuvre de la politique en matière de jeunesse initiée par les pouvoirs publics.

C'est dans ce cadre que, par bons de commande n° 11 du 5 mai 1999 d'un montant de 2 642 000 francs auprès de Sénégal Diffusion et n° 29 du 28 octobre 1999 d'un montant de 2 940 000 francs auprès de COSENI SARL, le Maire a effectué des acquisitions d'équipements sportifs d'un montant annuel cumulé de cinq millions cinq cent quatre-vingt-deux mille (5 582 000) francs.

Ce faisant, il s'est soustrait à l'obligation de procéder à une demande de renseignements et de prix que lui impose la réglementation du décret de 1982 sur les marchés publics.

### **Non respect des conditions de passation des marchés publics par entente directe**

En 2002, la Présidente de la Délégation spéciale a entrepris une « rénovation partielle de l'éclairage public moderne et standard » des cités Liberté I à VI. Ces travaux, d'un montant de neuf millions neuf cent quatre vingt treize mille cent vingt cinq (9 993 125) francs, ont été réalisés avec la Société Etudes et Réalisations Techniques pour l'Electricité et le Bâtiment (ERTEB) par entente directe suivant autorisation n° 0249/PR/SG/CNCA obtenue auprès de la CNCA le 12 avril 2002 et bon de commande n°26 du 23 avril 2002.

La Cour relève que l'autorisation de passer un marché par entente directe a été sollicitée et obtenue sans qu'aucune des conditions restrictives prévues par l'article 39 du décret n° 82-690 du 07 septembre 1982 sur les marchés publics ne soit remplie.

### **Des appels à la concurrence biaisés**

Au cours de la gestion 1999, le maire de la commune a entrepris des travaux d'aménagement de la salle de délibération du conseil municipal et de quatre bureaux.

Les travaux, d'un montant de 5 835 172 francs, ont été confiés à la Société de Construction, d'Ameublement et de Vente de Matériaux (SAMCO SARL) par bon de commande n°15 du 7 mai 1999, suite à un appel à la concurrence qui a vu trois entreprises soumissionner : les Etablissements FALL, la Société Africaine de Construction et de Services (SAFCOS) et SAMCO SARL.

La commission de dépouillement, après étude des offres, avait retenu, à l'unanimité, l'offre de l'entreprise SAMCO SARL.

Mais, à l'exploitation des documents accompagnant le mandat, il a été constaté que les factures présentées par les Etablissements FALL et SAFCOS avaient la même adresse (5, avenue Georges Pompidou), le même numéro de téléphone (821 70 92), la même présentation, les mêmes caractères d'imprimerie et les mêmes fautes résidant dans les montants proposés.

Ainsi donc, les Etablissements FALL et SAFCOS représentent les mêmes intérêts si bien qu'à la place de trois soumissionnaires exigés par la réglementation, il n'y en avait en fait que deux. La Cour relève donc un appel à la concurrence biaisé par la présentation de candidatures fictives.

Le même constat a été fait avec la commande de fournitures scolaires à la Manufacture Sénégalaise de Papiers, en octobre 2002 pour un montant de 7 999 899 francs.

Concernant ces fournitures également, la demande de renseignements et de prix avait reçu la soumission de trois entreprises, à savoir la Librairie Papeterie le Sénégal (LPS), la Manufacture Sénégalaise de Papiers (MPS) et FATAWA SARL.

Mais, en réalité, au vu des factures, des adresses de leurs succursales à St. Louis, Ziguinchor, Kaolack et Thiès, des numéros téléphones, des boîtes postales et des banques, LPS, MSP et FATAWA Sarl représentaient un seul soumissionnaire.

La Cour observe que les membres de la commission de dépouillement, Madame et Messieurs Ndèye DIOP SOW, Secrétaire municipal, Mamadou DIOUF et Saliou DIAGNE, signataires des procès-verbaux de dépouillement, n'ont pas été, à tout le moins, vigilants.

### **La location du logement du Secrétaire municipal**

Durant la gestion 2000, en lieu et place d'une indemnité de logement, le maire de la commune d'arrondissement a payé des loyers de quatre cent vingt mille (420 000) francs, représentant la prise en charge des frais de location du logement affecté au secrétaire municipal.

Cependant, comme pièce justificative de la dépense, les gestionnaires de la collectivité locale n'ont produit que la facture n°01D/A du 3 août 2000 représentant les loyers échus du 1<sup>er</sup> et du second trimestres à l'entreprise TECHNOBAT, le bailleur.

En l'espèce, il n'a été trouvé ni contrat de location ni délibération du conseil municipal autorisant le bail, en méconnaissance des dispositions du Code des Collectivités locales qui donnent au maire, sous le contrôle du conseil municipal, compétence pour « (...) souscrire les marchés, passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux selon les règles établies par les lois et règlements (...)»

En 2001, le maire a signé avec l'agence immobilière « Médina Services » un contrat de bail daté du 2 avril, portant sur la location d'un appartement sis au 42 Fass Delorme, pour le logement du secrétaire municipal.

Le montant mensuel du loyer est de 70 000 francs sur la base duquel des paiements d'un montant de 420 000 francs ont été effectués couvrant les mois de février à juillet 2001. Toutefois, la signature de ce contrat de location a été faite sans autorisation de l'organe délibérant prescrite par le Code des collectivités locales.

Pour la gestion 2003, c'est un montant de 700 000 francs qui a été payé au titre de loyers pour la location d'un appartement sis à Liberté VI, logement du secrétaire municipal, suivant facture n° 03/140 de Monsieur Mohamet FALL, propriétaire.

Pour cette location également, l'exécution des dépenses y relatives s'est faite sans l'autorisation préalable du conseil municipal et la signature d'un contrat de location par le maire.

Et c'est bien après avoir reçu les observations de la Cour que le maire a fait parvenir un contrat de location portant le n°001/2003 du 1er mars 2003 et un extrait de la délibération n°003/CAL/CABM du 26 septembre 2003 portant contrat de location à usage d'habitation pour le Secrétaire municipal, pour régularisation.

### **Non respect de la réglementation en matière de dons et legs faits aux collectivités locales**

Au mois de mars 2003, la commune d'arrondissement a procédé au règlement de la facture n° 0017 de l'Association Enfance et Partage Europe Afrique d'un montant d'un million trois cent quatre-vingt-quinze mille deux cent vingt et un (1 395 221) francs pour l'acheminement, de la France (CHU Orléans), d'un container de dons de mobiliers, matériels et médicaments. Les documents transmis par les services de la mairie ne contiennent aucune délibération du Conseil municipal autorisant l'acceptation de ces dons par la commune d'arrondissement. La Cour rappelle à ce sujet qu'en vertu des dispositions du Code des collectivités locales, pour leur acceptation, les dons ou legs doivent faire l'objet d'une délibération du conseil municipal.

### **4.3. Principales recommandations de la Cour**

La Cour recommande :

#### **Au maire de la commune d'arrondissement,**

- de veiller au respect des dispositions du Code du Travail en ce qui concerne le recrutement et la gestion des agents municipaux dits temporaires ;
- de veiller à la sincérité des prévisions de recettes ;
- en rapport avec ses autres homologues, de poursuivre les discussions avec le ministre chargé des Collectivités locales et les maires de ville, en vue de trouver une solution à la mobilisation tardive de la dotation de fonctionnement qui constitue la principale source de recettes du budget de la commune d'arrondissement ;
- de mettre fin à l'imputation des dépenses relatives au personnel dit « temporaire » chargé du nettoyage au service 509 « dépenses diverses » ;
- de veiller à la nomination d'une commission chargée de l'organisation et de la gestion des secours aux indigents ;
- de veiller à l'élaboration d'un règlement fixant la forme et la nature des secours qui prennent en compte les justificatifs à apporter pour bénéficier du statut d'indigent ;
- de veiller au respect de la réglementation sur les marchés publics ;
- de soumettre tout projet de contrat de bail à l'autorisation préalable du conseil municipal, conformément à l'article 286 du Code des Collectivités locales;
- de soumettre à l'autorisation préalable du conseil municipal les propositions de dons ou legs en faveur de la commune d'arrondissement, conformément aux dispositions de l'article 116-8 du code des collectivités locales.

## **Réponse de Madame Oulimata DIOP, Administrateur Civil, ancienne Présidente de la Délégation spéciale de la Commune d'Arrondissement**

**Monsieur le Président,**

*(...) Faisant suite aux points évoqués (...), je voudrais porter à votre attention les éléments de réponse ci-après :*

### **1. Personnel temporaire en fonction depuis janvier 1999**

*Au moment de sa prise de fonction, le personnel contractuel de la commune était composé de 39 agents. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action de la délégation spéciale, une attention particulière avait été accordée à la réorganisation des services de la Commune autour de ses missions essentielles et la suppression des services accueil et standard. Ce recentrage a permis la suppression de 15 postes et un allègement de la masse salariale de l'ordre de 2 800 000F CFA sur 5 mois (janvier à mai 2001).*

*Relativement au renouvellement des contrats à durée déterminée sur une durée supérieure à deux ans, la délégation spéciale s'est conformée à la législation sociale dans la mesure où tous les contrats à durée déterminée signés avec le personnel l'ont été pour des périodes de 3 ou 2 mois renouvelables une fois et dont l'expiration a coïncidé avec la fin de la mission de la délégation spéciale, ceci pour mettre à l'aise l'équipe municipale rentrante. Par conséquent, les 45 agents « net et assainissement » recrutés ultérieurement par les responsables de la Commune ne concernent pas la délégation spéciale car au moment de son départ, la Commune d'arrondissement n'était liée à aucun agent temporaire.*

### **2. Non respect de la réglementation des secours aux indigents**

*La délégation spéciale a procédé à la modification du budget de la Commune (cf arrêté n° 015/A.GDKR/SP du 21 mars 2002 portant modification du budget 2002 de la commune) dont l'un des actes majeurs est la réduction sensible des dépenses allouées aux secours qui sont passées d'une inscription de 32 763 653 F à 17 763 653 F, soit une baisse de 15 000 000F réaffectés vers des dépenses prioritaires telles que la rénovation de l'éclairage public et la formation.*

*Sur cette enveloppe de 17 763 653 F, 8 000 000 de francs ont été dégagés pour les secours aux indigents de la Commune durant la gestion de la délégation spéciale.*

*L'opération de secours aux indigents initiée à l'approche de la Tabaski 2002 a fait l'objet d'un travail préparatoire comme en atteste la délibération n° 034 DS/CAL du 11 février 2002 portant avis sur les allocations de secours aux indigents, subventions aux associations sportives et culturelles et aux lieux de culte dont copie ci-jointe.*

*Par ailleurs, la nécessité de mettre en place une commission ad hoc ne s'était pas posée car la délégation a mis en place dès son installation une « Commission Santé, sociale hygiène et environnement » (cf compte rendu réunion de coordination en date du 10 janvier 2002) présidée par le Chef de service du CPRS des Sicap-Liberté, membre de la délégation spéciale.*

*Les certificats d'indigence délivrés par l'autorité administrative ont été bien produits et annexés au dossier de chaque bénéficiaire (voir pièces justificatives envoyées à la Recette Perception Municipale de Dakar).*

*Par conséquent, les secours avaient été attribués sur la base de la liste transmise par le CPRS, des certificats d'indigence et des demandes formulées par la population indigente des Sicap-Liberté.*

### **3. Rénovation de l'éclairage public des cités Liberté 1 à 6**

*Ce projet phare du bilan de la délégation spéciale a été entamé vers la fin du mois de mars 2002, soit à un mois des élections municipales qui devaient sanctionner la fin de notre mandat. Compte tenu des délais de passation des marchés, la dérogation prévue à l'alinéa 2 de l'article 3 du décret n° 82-690 du 7 septembre 1982 portant réglementation des marchés publics a été sollicitée auprès de la Commission nationale des contrats de l'administration (CNCA) par lettre n° 067/DS/CAL du 19 mars 2002 dont copie ci-jointe.*

*En retour, la CNCA a émis, par lettre n° 00249 du 12 avril 2002 dont vous trouverez copie ci-dessous, une réponse favorable à ladite requête libellée comme suit : « La présente autorisation vous exonère de l'obligation de passer un marché*

*conformément aux dispositions du décret n° 82-690 du 7 septembre 1980 portant réglementation des marchés publics ». Par conséquent, la commande directe n'a été passée qu'après avoir obtenu l'autorisation expresse de la CNCA.*

**Réponse de Madame Gnagna THOURE EDWIN, ancien maire de la Commune d'arrondissement, non parvenue ;**

**Réponse de Mme Ndèye DIOP SOW, ancienne secrétaire municipale de la Commune d'arrondissement, non parvenue ;**

**Réponse de Monsieur Mamadou DIOUF, ancien membre de la Délégation spéciale, non parvenue ;**

**Réponse de M. Saliou DIAGNE, ancien membre de la Délégation spéciale, non parvenue.**

## **CHAPITRE 5**

### **La Commune d'Arrondissement de Djiddah Thiaroye Kao**

#### **5.1. Présentation**

La Commune d'arrondissement de Djiddah Thiaroye Kao, est l'une des seize (16) communes d'arrondissement de la ville de Pikine. Elle fait partie de la circonscription administrative de l'arrondissement de Dagoudane Pikine.

Le contrôle effectué par la Cour couvre les gestions allant de 1999 à 2003.

Deux maires ont dirigé la commune d'arrondissement qui compte 66 conseillers durant la période sous revue, Monsieur Tidiane HANNE, décédé en 2004, de 1999 à novembre 2001, et Monsieur Sidy SALL depuis le 1<sup>er</sup> juin 2002.

Une délégation spéciale présidée par Monsieur Ndongo DIAGNE, Commissaire aux Enquêtes économiques, chef du Service départemental du Commerce de Pikine, a été mise en place durant la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2002 au 31 mai 2002.

Les receveurs municipaux sont, durant la période sous revue, Messieurs Mamadou SARR et Mor GUEYE en poste depuis le 19 décembre 2001.

Madame Diène née Marie AW et Monsieur Pape Souleymane CAMARA sont les différents secrétaires municipaux qui se sont succédé à la commune d'arrondissement.

#### **5.2. Principales observations de la Cour**

##### **5.2.1. L'organisation et le fonctionnement**

La Cour a relevé de nombreuses carences dans l'administration de la commune d'arrondissement.

### **Défaut de passation de service**

Les documents relatifs aux gestions antérieures de la commune d'arrondissement sont difficiles à retrouver : pas de dossiers de personnel, pas d'actes de nomination des différents agents ; livres-journaux comptables introuvables, etc. Cette situation, qui contribue à la gestion tatillonne de la commune, est due, selon le maire, à l'absence de passation de service, d'ailleurs constatée par la Cour, entre M. Camara et Mme Diène, respectivement secrétaire municipal entrant et secrétaire municipal sortant au début de la gestion de l'équipe actuelle.

### **Absence de comptabilité administrative**

Aucun des documents comptables prescrits par l'article 75 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales n'est tenu par le maire de la commune. Or, la tenue de la comptabilité administrative permet d'établir en fin de gestion le compte administratif du maire. Cette carence explique sans doute le fait que les comptes administratifs des gestions 1999 et 2000 n'ont pas été retrouvés.

Les comptes administratifs des exercices de 2001 et 2002 ont été confectionnés sur la base du compte de gestion du receveur municipal et non en fonction de l'arrêté des livres du maire résultant de l'enregistrement ininterrompu des opérations de recettes et de dépenses.

### **Non respect des conditions de recrutement du secrétaire municipal**

M. Pape Souleymane Camara, secrétaire municipal sous le mandat du maire M. Sall, ne possède que le niveau de la troisième, sans avoir obtenu le Diplôme de Fin d'Etudes Moyennes (DFEM).

M. Camara a donc été nommé dans ses fonctions alors qu'il ne disposait ni des diplômes requis ni de la qualification nécessaire, en violation des dispositions de l'article 2 du décret n°96-1129 du 27 décembre 1996 fixant les conditions de nomination et les avantages accordés au secrétaire municipal, qui exigent que celui-ci soit de la hiérarchie A ou B, ou de niveau équivalent.

## **5.2.2. La préparation et l'exécution du budget municipal**

La Cour a relevé des prévisions budgétaires non sincères et une absence de tenue de la comptabilité administrative.

### **Des prévisions budgétaires non sincères**

Sur la période sous revue, pour des prévisions de dépenses et de recettes de quatre cent six millions neuf cent onze mille sept cent trente-six (406 911 736) francs, deux cent vingt et un millions trois cent quarante-sept mille sept cent huit (221 347 708) francs de recettes ont été recouverts, soit 54,4 % des recettes prévues.

En ce qui concerne les dépenses, ce sont deux cent sept millions cent quatre vingt-dix-sept mille huit cent trente-cinq (207 197 835) francs qui ont été exécutés, soit 50,91%. Selon le maire de la commune, l'écart entre les prévisions et les réalisations s'explique en grande partie par le fait que seule la moitié de la dotation de la Ville à la commune a été versée à la collectivité locale durant cette période.

En réalité, le recouvrement au titre de la dotation de la ville à la commune d'arrondissement ne s'élève qu'à soixante trois millions huit cent quarante-trois mille deux cent quatre-vingt-cinq (63 843 285) francs, pour des prévisions de cent cinquante millions quarante huit mille neuf cent vingt-huit (150 048 928) francs durant la période sous revue, soit 42.55%.

Pourtant, l'article 29 de la loi n°96-09 du 22 mars 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville précise bien que cette dotation constitue une dépense obligatoire qui doit être inscrite en priorité au budget de la Ville.

La commune n'est même pas ampliatrice des arrêtés de répartition de la dotation de la ville aux communes d'arrondissement que prend le Préfet du département.

C'est le préfet du département qui arrête le montant à répartir entre les communes d'arrondissement de la ville. En bonne administration, l'arrêté du préfet portant répartition de la dotation de la ville aux communes d'arrondissement doit être notifié aux sous préfets d'arrondissement et aux maires des communes d'arrondissement.

Cependant, le sous préfet de l'arrondissement de Dagoudane Pikine et le maire de la commune d'arrondissement de Djiddah Thiaroye Kao affirment n'avoir jamais reçu l'arrêté en question.

Il reste que le maire doit affiner ces prévisions de recettes comme de dépenses pour présenter un budget sincère.

### **Non maîtrise des potentialités communales en matière fiscale**

L'impôt du minimum fiscal, quatrième catégorie, est toujours prévu à hauteur d'un million (1 000 000) de francs dans le budget de chaque exercice. Mais, il n'est jamais recouvré et, malgré une sensibilisation des délégués de quartier, selon le maire, les populations n'ont jamais voulu s'exécuter.

Les recouvrements de la taxe sur les spectacles sont très modiques, 73 900 francs durant la période sous revue pour des prévisions de 4 100 000 francs, soit un taux de recouvrement de 1.80%. Pour le receveur municipal, tous les ordres de recettess et toutes les déclarations de recettes relatifs à la taxe sur les spectacles ont été recouverts.

La Cour n'a pas pu établir si l'ensemble des spectacles, jeux et divertissements organisés dans le périmètre communal ont fait l'objet d'ordres de recettess et si leur autorisation par le sous- préfet a été subordonnée à la présentation d'une quittance de paiement de la taxe. Cette situation est imputable, selon le maire, à l'absence d'agents permanents.

La taxe sur les établissements de nuit a fait l'objet de prévisions en recettes de deux millions de francs (2 000 000 F) durant la période sous revue pour un recouvrement de vingt sept mille francs (27 000 F) en 1999.

Le maire explique cette situation par la difficulté d'obtenir un agent permanent qui travaillerait la nuit ou un agent de police et un agent du Trésor pour procéder au recouvrement.

Tout compte fait, le maire de la commune ne maîtrise pas la situation des contribuables assujettis à cette taxe pour n'avoir pas fait effectuer le recensement des établissements de nuit.

### **Signature irrégulière d'ordres de recettes de régularisation**

La Cour a relevé la signature d'ordres de recettes de régularisation en fin de gestion pour couvrir l'ensemble des recettes encaissées au profit de la commune à la demande du receveur.

C'est pourquoi elle rappelle que l'émission d'ordres de recettes de régularisation pour les recettes perçues au comptant est conforme à la réglementation puisque prévue à l'article 19 du décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales.

En revanche, la demande adressée au maire d'établir des ordres de recettes de régularisation pour des recettes relatives aux impôts locaux (patente, licence, foncier bâti et non bâti, etc.), qui ne doivent être encaissées qu'après émission de titres préalables, est une violation de la réglementation en vigueur. C'est donc à tort que le maire signe les bordereaux de régularisation présentant ce type de recette.

### **Non paiement des indemnités dues aux secrétaires municipaux**

Le secrétaire municipal de la commune d'arrondissement de Djiddah Thiaroye Kao a droit à des indemnités de fonction et de logement ainsi qu'à une indemnité kilométrique pour l'utilisation de son véhicule personnel pour les besoins du service.

Cependant, le secrétaire municipal n'a pas jusqu'ici perçu ces indemnités imputables sur le budget de la ville de Pikine. En effet, c'est la Ville qui a recruté cet agent pour le mettre à la disposition de la commune d'arrondissement qui ne peut recruter que du personnel d'appoint par voie contractuelle.

## **Un personnel contractuel recruté sans le visa de l'Inspection du Travail**

Le maire recrute un personnel contractuel par voie de contrat pour une durée de trois mois renouvelable par tacite reconduction. C'est sur la base de cette clause de tacite reconduction que le personnel temporaire de la commune d'arrondissement est en place depuis plusieurs mois.

La Cour a relevé qu'en violation du Code du Travail, le personnel temporaire concerné a pris service depuis plusieurs mois à la commune d'arrondissement alors que leurs contrats de travail n'ont pas reçu de visa attestant de leur dépôt à l'inspection du Travail et de la sécurité sociale.

## **Contrats à durée déterminée renouvelés au-delà des limites légales**

De plus, le Code du Travail proscrit la conclusion par un travailleur, avec le même employeur, de plus de deux contrats à durée déterminée, ou le renouvellement, plus d'une fois, d'un contrat à durée déterminée.

La méconnaissance de ces dispositions du Code du Travail est de nature à conférer au contrat conclu avec le personnel temporaire un caractère permanent, ce qui constitue une manière commode pour le maire de contourner l'interdiction faite aux communes d'arrondissement de recruter un personnel permanent.

## **Mise en place d'une commission d'octroi de secours sans règlement intérieur**

L'article 32-b de la loi n° 96-07 du 22 mars portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales et l'article 21 du décret n°96-1135 du 27 février 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales en matière de santé et d'action sociale prévoient la mise en place d'une commission chargée de l'organisation et de la gestion des secours aux indigents et d'élaborer un règlement fixant la forme des demandes de secours et la nature desdits secours.

Les autorités municipales de Thiaroye Djiddah Kao ont mis en place une commission sociale qui fonctionne sans règlement intérieur.

## **Absence de délibérations autorisant l'octroi de secours aux indigents**

Des dépenses relatives aux secours des indigents ont été effectuées durant la période sous revue pour un montant total de 40 680 000 francs. Toutefois, l'extrait de délibération joint au dossier des secours aux indigents ne concerne que la gestion 2003 et ne saurait, par conséquent, couvrir toute dépense de secours pour l'ensemble des gestions.

Selon le maire M. SALL, les crédits votés et approuvés suffiraient pour autoriser l'engagement des dépenses correspondantes.

La Cour rappelle cependant que le maire ne peut pas se passer de délibération du conseil municipal pour octroyer discrétionnairement des secours aux indigents.

En effet, le deuxième alinéa de l'article 157 du Code des Collectivités locales prévoit bien dans ce domaine une réunion de l'organe délibérant puisqu'il précise que le huis-clos est obligatoire quand le Conseil municipal est appelé à se prononcer, entre autres, sur l'assistance aux vieillards, aux familles, aux indigents et aux sinistrés.

## **Une imputation irrégulière des honoraires versés au GIE Taylor Sécurité**

Le maire a procédé, durant l'exercice 2003, au mandatement de 2 539 999 francs au profit du groupement d'intérêt économique « Taylor Sécurité », pour le paiement de prestations de services de gardiennage de l'hôtel de ville.

Cette dépense qui résulte d'un contrat signé entre les deux parties a été imputée au « compte 321/6320, honoraires », qui est une subdivision du compte principal « 632 honoraires et frais d'actes ».

Manifestement, ce compte ne peut recevoir des frais de gardiennage pas plus que le service 321 « secrétariats et bureaux » ne peut être le seul destinataire de cette dépense.

Une dépense de même nature a été effectuée au profit de l'agence « Bonne sécurité de Dakar, Samba SAMB » durant l'exercice 2002 avec la même imputation et portant sur une somme de 1 821 330 francs.

Il s'agit là d'une fausse imputation, voire d'une dépense étrangère aux activités d'une commune car n'étant prévue dans la nomenclature budgétaire des collectivités locales.

### **5.2.3. La comptabilité des matières**

#### **Défaut de nomination d'un comptable des matières**

Les comptables matières sont nommés par le Ministre chargé des Finances mais il appartient au maire d'initier la procédure. En l'occurrence, les différents maires, de même que le président de la délégation spéciale, n'ont pas fait procéder à la nomination de comptable des matières.

#### **Non tenue de documents de la comptabilité des matières**

La commune d'arrondissement a, durant la période sous revue, procédé à des acquisitions de fournitures de bureau, de mobiliers de bureau, du carburant, etc., pour une valeur de 63 255 300 francs.

Ces acquisitions n'ont pas fait l'objet d'un suivi comptable conformément à la réglementation en vigueur. En effet, il n'existe ni livre journal, ni grand livre des comptes, encore moins de fiches d'inventaire annuel, ni documents de support des mouvements de matières (bons d'entrée, bons de sortie définitive, bons de sortie provisoire), ni fiches de consommation des stocks, tous documents prescrits par la réglementation, notamment le décret n°81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics.

Or, en l'absence de tenue de la comptabilité des matières, il est impossible d'en faire l'inventaire ou d'en suivre les mouvements.

#### **Achats de quantités déraisonnables de carburant**

Les achats de carburant d'un montant de 23 627 119 francs ont été effectués durant la période sous revue, alors que le parc automobile de la commune d'arrondissement ne compte qu'un seul véhicule de service.

Ces commandes ne sont donc pas justifiées par les besoins du service d'autant plus que c'est le maire, lui-même, qui gère directement le carburant en lieu et place du comptable des matières.

### **5.3. Principales recommandations**

La Cour recommande :

#### **Au maire de la Commune d'arrondissement,**

- de veiller à un meilleur fonctionnement des services de la commune en mettant notamment en place un organigramme qui tienne compte des missions de la commune en évitant le cumul de fonctions incompatibles.
- de veiller à la conservation et à la disponibilité des archives ;
- de veiller à ce que les prévisions budgétaires soient le plus réalistes possible notamment au regard des réalisations des gestions antérieures ;
- de tenir une comptabilité administrative autonome par rapport à celle du receveur municipal afin d'élaborer, pour toute gestion, un compte administratif dont les données sont susceptibles d'être rapprochées de celles du compte de gestion ;
- de veiller au respect des conditions de nomination de ses collaborateurs et en particulier du secrétaire municipal ;
- de procéder aux recensements nécessaires afin de pouvoir maîtriser le potentiel fiscal de la commune ;
- en collaboration avec le représentant de l'Etat, de subordonner toute autorisation de tenir des spectacles au paiement préalable de la taxe y relative ;
- d'émettre régulièrement les titres de recette après identification des contribuables ;
- de ne signer que les ordres de régularisation des recettes payées au comptant ;

- de cesser la signature des contrats à durée déterminée avec tacite reconduction et de respecter les dispositions du Code du Travail ;
- de créer la commission de gestion des secours aux indigents et de mettre en place le règlement intérieur prévu à cet effet ;
- de soumettre tout projet de dépenses portant sur les secours aux indigents à la délibération du conseil municipal ;
- de respecter la réglementation en vigueur en matière de tenue de la comptabilité des matières.

**Au Maire de la Ville de Pikine,**

- de mettre un terme au non paiement des indemnités dues au secrétaire municipal ;
- de verser l'intégralité de la dotation à la commune d'arrondissement de Djiddah Thiaroye Kao ainsi qu'aux autres communes d'arrondissement de la ville.

**Réponse de Monsieur Aliou DIOUCK, maire de la Commune d'arrondissement de Djiddah Thiaroye Kao**

***Monsieur le Président,***

*C'est avec beaucoup d'attention que j'ai parcouru l'extrait du projet de rapport du contrôle de la commune d'arrondissement de Djiddah Thiaroye Kao portant sur la période de 1999 – 2003.*

*Comme vous le savez, après les élections locales du 22 Mars 2009, une alternance est survenue à la commune d'arrondissement de Djiddah Thiaroye Kao et la passation de service entre le maire sortant Sidi SALL et moi-même a eu lieu le 27 Avril sous la présence effective du Sous-Préfet de l'arrondissement de Pikine Dagoudane.*

*Le Maire sortant m'a présenté un procès-verbal de deux pages. Sur l'une il a mis les engagements mandatés ou non sans référence et sur l'autre le personnel contractuel.*

*Aucun document des difficultés n'a accompagné le procès-verbal de passation de service.*

*J'ai toujours des difficultés pour retrouver les traces des gestions antérieures. Il n'y a pas d'archives dans la commune et les livres ne sont pas à jour.*

*On a trouvé un Secrétaire municipal, Monsieur Mahawa MBODJI, qui est agent municipal de la Ville de Pikine et qui est de la hiérarchie B.*

*Nous avons retrouvé aussi le budget 2009 sur le chapitre 72-720 Impôt du minimum fiscal 2 000 000 et chapitre 73-7310 taxes sur les spectacles 2 000 000 pour la section recette.*

*Aucun recouvrement ne s'est opéré pour le minimum fiscal.*

*La Ville de Pikine a commencé d'éponger les indemnités dues aux secrétaires municipaux.*

*Le problème le plus complexe reste le personnel contractuel qui souvent a acquis beaucoup d'expérience et pour des raisons de procédures on doit s'en séparer pour une autre équipe.*

*La loi doit être assez souple car l'employeur comme les employés se retrouvent dans le cadre. Il n'y a plus de contrat entre la mairie et les sociétés de gardiennage.*

*La commune n'a pas encore de comptable des matières, mais après lecture du pré-rapport nous allons initier la procédure de nomination d'un comptable des matières.*

*Aujourd'hui la commune ne dispose d'aucun véhicule de service mais nous utilisons les véhicules du maire et de ses adjoints.*

*Pour le moment le service administratif et financier fait temporairement preuve de comptable des matières et un nouvel organigramme est mis en place pour l'orthodoxie de l'administration.*

**Réponse de Monsieur Mor GUEYE, ancien percepteur de Pikine, ancien receveur de la Commune d'arrondissement de Djiddah Thiaroye Kao.**

***Monsieur le Président,***

*(...)*

*Je rappelle que j'ai pris service le 2 janvier 2001 à la perception de Pikine.*

*Il convient aussi, d'emblée, de noter qu'en 2002, j'ai eu la redoutable mission de produire sur chiffres et sur pièces les comptes de gestions de 1997 à 2001 pour les 16 communes d'arrondissement et la Ville de Pikine suite à une diligence issue d'une réunion de coordination tenue à la DGCPT. Au total il fallait produire, dans un délai très court, 170 comptes de gestions au prix d'intenses efforts avec un seul agent qui savait comment confectionner les comptes.*

*Le manque d'agents rompus à cette tâche, l'absence d'archives, le peu d'intérêt accordé par les maires aux questions liées à la mobilisation des recettes et le niveau de formation très faible des personnels des mairies n'ont manqué d'affecter la qualité de ce travail.*

### ***Signature irrégulière d'ordres de recettes de régularisation***

*Je suis d'avis que les titres de recettes concernant la patente recouvrée au profit des communes d'arrondissement sont constitués des fiches de patentes payées par anticipation (PPA)*

*Mais, il m'a été pratiquement impossible de rassembler tous les doubles des fiches PPA des 16 communes d'arrondissement et de la ville de 1997 à 2001 et de les joindre aux comptes de gestions.*

*La difficulté résidait dans les modalités de recouvrement des PPA opérées suivant deux cas de figures.*

*- Le redevable de la patente se présente spontanément à la recette municipale munie de sa fiche PPA qu'il s'est fait établir au service des impôts pour payer.*

- Le teneur du quittancier lui délivre une quittance et annote la fiche PPA des références d'écritures et la joint à la comptabilité arrêtée en fin de journée. Le redevable retourne aux impôts, muni de sa quittance pour se faire établir sa patente. Quelquefois, la fiche PPA est reçue du Trésor en un seul exemplaire. Ce cas de figure représente à peu près 5% des recouvrements.

- Le recouvrement est effectué par une commission composée de la mairie, du Trésor, des impôts et de la police. En effet, quand le receveur municipal constate que les recouvrements spontanés de la patente sont faibles, il conseille au maire de saisir les impôts pour organiser des tournées de recouvrement. Ces tournées effectuées au niveau des équipements marchands situés dans les marchés et les quartiers se font souvent dans des conditions difficiles. Les encaissements se font sur place à l'aide d'un quittancier ambulant qui est réservé au quittancier centralisateur en fin de journée. Il nous arrivait souvent d'organiser par jour ces tournées pour plusieurs collectivités locales avec différentes équipes.

Les conditions de travail difficiles dans lesquelles exercent les teneurs de quittanciers ambulants font qu'il est fréquent qu'ils joignent à la comptabilité un seul exemplaire de fiche PPA au lieu de deux. Le receveur municipal ne s'en aperçoit qu'au moment de l'apurement de la comptabilité et l'établissement de duplicata au niveau des impôts est difficile voire impossible.

Il convient de préciser que tous les originaux des fiches PPA sont joints aux comptabilités du receveur municipal qui se trouvent actuellement à la Recette générale du Trésor.

Une imputation irrégulière des honoraires versés au GIE « Taylor sécurité ».

Je note ici l'utilisation de deux notions à savoir imputation irrégulière et imputation fausse. Je préfère parler de fausse imputation ou d'imputation erronée au cas où mon point de vue n'est pas partagé.

Je dois préciser que le receveur municipal est quotidiennement confronté au problème d'imputation de la dépense qui est source de conflit entre ordonnateur et comptable.

*Durant les cinq (5) ans passés à la perception de Pikine, je n'ai jamais été consulté au sujet de la préparation des budgets des communes d'arrondissement. En général, les budgets ne sont pas sincères et les communes d'arrondissement ne disposent pas de personnel qualifié. Cela se traduit par de nombreux problèmes au moment de l'exécution.*

*Concernant le paiement effectué au profit du GIE Taylor sécurité, j'estime que le Conseil municipal a le droit de voter des crédits pour assurer le gardiennage de la mairie d'autant plus qu'avec le nombre élevé des communes d'arrondissement la police nationale ne peut pas mettre à leur disposition des agents. La police municipale non armée ne peut pas la remplacer. Je crois aussi que le compte 6320 « honoraires » qui a eu à supporter la dépense doit être analysé comme étant la rémunération d'une prestation de service effectuée. En poussant l'analyse, on peut dire que la nomenclature des budgets des collectivités locales offre une certaine marge de manœuvre aux ordonnateurs en prévoyant les dépenses diverses (compte 6490) et les dépenses éventuelles ou imprévues (compte 6491).*

*Je ne crois donc pas que le gardiennage de l'hôtel de ville soit une dépense étrangère aux activités de la Commune mais plutôt un besoin réel de sécurité surtout en banlieue.*

*Je ne pouvais refuser le paiement au GIE Taylor sécurité parce que non seulement la mairie lui devait beaucoup d'arriérés mais aussi son personnel était sérieusement confronté à des problèmes de survie, de loyers, de scolarité, etc.*

*En conclusion, je note que certains comptes de la nomenclature des collectivités locales doivent faire l'objet d'une clarification quant aux dépenses qu'on veut y imputer pour éviter les conflits d'interprétation entre comptables et ordonnateurs afin d'arriver à une harmonisation des pratiques surtout en matière de dépenses.*

*Je suggère à la Cour de publier un recueil de tous les arrêts rendus après examen des comptes de gestion depuis la troisième section de la Cour Suprême pour faciliter la collaboration entre ordonnateurs et comptables dans le cadre de l'exécution du budget.*

**Réponse de M. Sidy SALL, ancien maire de a Commune d'arrondissement, non parvenue ;**

**Réponse de M. Ndongo DIAGNE, ancien Président de la Délégation spéciale, non parvenue.**

## CHAPITRE 6

### La Société nationale de Recouvrement (S.N.R.)

#### 6.1. Présentation

Suite aux difficultés rencontrées par diverses banques nationales à la fin des années 1980, l'Etat du Sénégal a lancé une politique générale de restructuration de l'économie.

Ainsi, le programme d'assainissement financier adopté par la loi n° 91-21 du 16 février 1991, devait parachever ce processus de restructuration par la dissolution des banques suivantes :

- la Banque nationale de Développement du Sénégal (BNDS) ;
- l'Union sénégalaise de Banques (USB) ;
- la Banque sénégaléo-koweïtienne (BSK) ;
- la Société financière sénégalaise pour le Développement de l'Industrie et du Tourisme (SOFISEDIT) ;
- la Société nationale de Garantie, d'Assistance et de Crédit (SONAGA) ;
- la Société nationale de Banque (SONABANQUE) ;
- ASSURBANK.

Créée par la loi n° 91-21 du 16 février 1991, la Société nationale de Recouvrement (SNR) a bénéficié du transfert du patrimoine des banques sus citées et d'un gel de leurs comptes de créances et de dépôts. Elle avait pour mission essentielle le recouvrement des créances gelées de ces banques pour le remboursement de leur passif gelé.

En 1992, le portefeuille brut des débiteurs de la SNR a été évalué à deux cent quarante et un milliards six cent quarante-huit millions neuf cent mille (241 648 900 000) francs.

Les provisions ont été évaluées, à cette date, à cent trente six milliards huit cent sept millions quatre cent mille (136 807 400 000) francs, soit un encours net de cent quatre milliards huit cent quarante et un millions cinq cent mille (104 841 500 000) francs.

Escomptant une réalisation de cette première mission dans un court ou moyen terme, les autorités étatiques ont élargi le domaine de compétence de la SNR en lui confiant le recouvrement de toute autre créance d'une personne morale de droit public ou d'une société nationale pour laquelle elle a reçu mandat.

La présidence du Conseil de surveillance a été confiée, durant la période sous revue (2003-2005), à compter du 9 décembre 2003 à M. Sogui DIARRISO, en remplacement de M. Cheikh A.T. Diagne. La Direction générale est assurée depuis le 30 avril 2002 par M. Assane MBAYE, en remplacement de M. François Collin.

## **6.2. Principales observations de la Cour**

### **6.2.1. Au plan comptable**

#### **6.2.1.1 Défaut d'application du SYSCOA**

La SNR applique encore le modèle comptable bancaire de l'ex-BNDS qui date de 1957. Elle n'a pas respecté l'article 23 du décret n° 91-210 du 27 février 1991 approuvant les statuts de la SNR qui prévoit l'établissement « *des comptes définitifs et tableaux annexes conformément au Plan comptable sénégalais (PCS)* ».

La Cour relève une inadaptation du modèle comptable de 1957 à certaines opérations telles que l'enregistrement des titres de participation et des manquements dans leur suivi.

La SNR n'a pas, non plus, respecté les dispositions des articles 2 et 5 du règlement relatif au droit comptable dans les Etats de l'UEMOA selon lesquelles « *(...) la collecte, la tenue et la communication par les entreprises d'informations établies dans les mêmes conditions de fiabilité, de compréhension et de comparabilité, sont*

*assurées par l'application correcte d'un plan comptable général commun à tous les Etats de l'Union dénommé Système comptable ouest africain (SYSCOA) ».*

Dans la pratique, la SNR fonctionne avec un système dit « bilan base compteurs animés » datant de 1957 et qui centralise les enregistrements comptables. Après cette centralisation, le Chef du Service de la trésorerie et de la comptabilité (STC), procède à un second retraitement sur les « bilans base compteurs animés », qui selon ses explications, ne consiste qu'en une modification de la présentation (constitution d'une colonne « Provisions ou amortissements », etc.).

Les travaux de vérification de la Cour ont permis de relever des écarts entre :

**- écarts entre les bilans certifiés par le commissaire aux comptes et les « bilans base compteurs animés »**

Malgré la remise aux rapporteurs d'une version dite définitive du « bilan base compteurs animés » 2004, à la suite du rapport provisoire de vérification de la Cour, des écarts ont subsisté entre les données des bilans certifiés 2004 et 2005 et celles des « bilans base compteurs animés » pour les mêmes années.

Il en est ainsi de l'écart d'un montant de 49 062 261 F, dont la justification a été produite par la SNR, tiré de la rubrique « construction » et reclassé dans la rubrique « construction en cours », rubrique qui n'existe ni dans le « bilan base compteurs animés » ni dans les Grands livres de comptes et balances des comptes.

Par ailleurs, la récurrence du reclassement opéré sur le compte banque/Trésor/CCP » dénote de la défaillance de ce système.

**- écarts entre le Bilan certifié et les Grands livres de comptes (GLC)**

L'absence d'un plan comptable formel à la SNR, d'une part, et la complexité du système dit de « compteurs animés », d'autre part, ont rendu fastidieux le rapprochement entre les données du Bilan certifié et celles de la balance et des Grands livres comptables. Malgré tout, les rapporteurs ont relevé des écarts entre les différents documents.

Ainsi, pour l'exercice 2004, le tableau qui suit donne les montants enregistrés dans la rubrique « Construction » des deux bilans (« certifié par le Commissaire aux comptes » et « base compteurs animés ») devant correspondre au total des comptes « 2120-construction Siège » et 2121-construction » dans les livres comptables.

Tableau n°6 : Exemple d'écart entre deux bilans et Grands livres de compte (2004)

Constructions Bilan certifié par le Commissaire aux comptes (A)	Constructions Bilan base « compteurs animés » (B)	Grand livre des comptes 2004			En F CFA
		Compte 2120 Construction Siège (C)	Compte 2121 Construction (D)	Total comptes (2120 et 2121) E = (C) + (D)	Ecart entre colonnes (E) et (B) H = (B)-(E)
1 041 132 854	1 050 752 854	976 478 807	10 600 000	987 078 807	63 674 047

NB : l'écart de FCFA 10 620 000 entre les colonnes (A) et (B) a été justifié par la SNR comme étant un reclassement dans le compte matériel informatique.

Ainsi, existe-t-il un déphasage entre les principaux documents comptables de la SNR. La nomenclature comptable n'y est pas la même. Certaines rubriques héritées des banques liquidées subsistent encore dans les Grands livres des comptes. C'est le cas du compte « 2081-Amortissement frais de constitution »

### **6.2.1.2 Immixtion du Commissaire aux comptes dans la gestion de la société**

S'agissant du Commissaire aux comptes, en établissant des états financiers de la SNR et en intégrant la commission interne rémunérée et chargée d'évaluer la « Dette croisée Etat/SNR », il n'a pas respecté les dispositions combinées des articles 712 et 713 de l'Acte Uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du Groupement d'intérêt économique (GIE). En effet, celles-ci confinent le Commissaire aux comptes dans une mission de certification de la sincérité et de la régularité des états financiers et, ce faisant, lui interdisent de s'immiscer dans la gestion de la société.

### **6.2.2. Sur le fonctionnement de la SNR**

#### **Absence d'un manuel de procédures**

La SNR ne dispose d'aucun manuel de procédures régissant toutes ses activités, notamment celles relatives au recouvrement et au remboursement.

### **Insuffisances au plan budgétaire**

La Cour a relevé une mauvaise appréciation des réalisations, l'exécution de dépenses imprévues sans autorisation du Conseil de surveillance, l'absence de budgétisation des abandons de créance, une sous utilisation du logiciel de gestion budgétaire acquis par la SNR et un défaut d'établissement d'un compte d'exploitation prévisionnel.

Par ailleurs, malgré l'importance de son rôle au plan budgétaire, le contrôleur de gestion est mal positionné dans l'organigramme de la SNR.

### **Niveau élevé des frais généraux et des charges d'exploitation**

La Cour a relevé l'importance des frais de fonctionnement de la SNR en dépit de la prescription des experts qui les fixait, au moment de la création de la SNR, à un plafond de 5% des recouvrements. Ces frais s'élèvent à une moyenne annuelle de 738 millions de francs, soient 37% des recouvrements, malgré les efforts faits pour les contenir.

.La Direction de la SNR conteste le bien fondé de ce seuil qu'elle considère comme « *irréalisable, même pour les exercices les plus fastes* ».

Les charges d'exploitation atteignent 1,366 milliard de francs en 2005, représentant près de 80% des recouvrements de cet exercice et 50,23% en moyenne durant la période sous revue.

### **Financement d'activités ne relevant pas de son objet social**

Donnant suite à des instructions données par le ministre de l'Economie et des Finances et par le ministre d'Etat, Directeur de Cabinet du Président de la République, la SNR s'est investie dans des opérations d'embellissement de la ville de Dakar. La Société a ainsi dévié de son objet social précisé à l'article n°2 du décret n° 91-210 du 27 février 1991 approuvant les statuts de la SNR.

## **Insuffisances dans les recouvrements du portefeuille originel**

La SNR procède à des recouvrements au titre des créances transférées par les anciennes banques liquidées (portefeuille originel) et des créances transférées par les personnes de droit public ou sociétés nationales (portefeuille nouveau).

Le recouvrement relatif au portefeuille originel présente des insuffisances. En effet, l'Etat, à travers le Cahier des Clauses et Conditions générales (CCCG), avait fixé les recouvrements à un minimum de 54,2 milliards de francs sur cinq ans, soit une moyenne annuelle de 10,84 milliards de francs. Cependant, cet objectif n'a jamais été atteint depuis la création de la SNR. Tout au plus, 8,25 milliards de francs ont été recouverts par la société en 1991, c'est-à-dire au début de son fonctionnement. Depuis lors, les recouvrements ont connu une tendance baissière jusqu'en 2000, année à partir de laquelle ils se sont stabilisés à une moyenne annuelle d'environ 1,8 milliard de francs.

La SNR a alors abandonné le Cahier des Clauses et Conditions générales pour une détermination des objectifs de recouvrement à atteindre par le Conseil de surveillance. La raison évoquée a trait à la qualité des créances transférées qui sont provisionnées en moyenne à près de 60%. En effet, un portefeuille important de créances irrécouvrables a été transféré à la SNR par les anciennes banques en cessation de paiement.

Ces créances, parfois provisionnées à 100% bien avant même la création de la société, alourdissent les masses du bilan alors que beaucoup de débiteurs ont disparu (sociétés liquidées, personnes physiques décédées, insolubles ou introuvables) et que pour d'autres, la créance de la SNR n'est pas assortie de garanties.

La gestion des fichiers de certains débiteurs engendre des coûts liés à leur suivi en termes de temps, d'honoraires, etc., sans une justification probante de la nécessité de leur maintien. Il en est ainsi des fichiers :

- de petits débiteurs pour plus de vingt-quatre mille comptes (24 000), avec un encours total de 2,63 milliards de francs ;

- de débiteurs sur lesquels la SNR n'a pas effectué de recouvrement depuis sa création, soit plus de 24 000 comptes pour un montant cumulé d'environ 74 milliards de francs ;

- de débiteurs pour lesquels le dénouement du dossier est impossible malgré tous les recours introduits et les honoraires versés aux avocats de la SNR.

Enfin, la prépondérance de l'Etat dans le capital des anciennes banques dissoutes et les relations d'affaires qui les liaient justifient l'existence d'un volume important d'obligations réciproques entre l'Etat du Sénégal et la SNR. La valeur de ces engagements réciproques contestés de part et d'autre porte sur près de 200 milliards de francs et n'a pu être arrêtée malgré la mise sur pied, par le Conseil de surveillance, d'un comité chargé de son évaluation.

Ces engagements alourdissent également les masses du bilan et, par conséquent, la capacité réelle de recouvrement ou de remboursement de la SNR.

### **Insuffisances dans les remboursements effectués**

Pour opérer des remboursements, la SNR dispose, en plus des recouvrements, de produits locatifs, de produits de cession d'actifs et de revenus de placements.

La Cour a relevé un taux de remboursement relativement faible par rapport aux ressources réalisées par la SNR. Les remboursements des dépôts, depuis la création de la SNR jusqu'au 31 décembre 2005, se sont élevés à trente-sept milliards huit cent vingt et un millions cent vingt-trois mille cent quatre-vingt-onze (37 821 123 191) francs alors que la société est parvenue à recouvrer, sur la même période, cinquante-quatre milliards deux cent cinquante-neuf millions six cent quatre-vingt-huit mille six cent soixante-trois (54 259 688 663) francs.

Au cours de la période sous revue, pour un recouvrement total de cinq milliards trois cent quatre-vingt-deux millions cinq cent soixante et un mille sept cent soixante-treize (5 382 561 773) francs, la SNR n'aura procédé qu'à un remboursement de trois milliards trois cent quatre-vingt-quatre millions quatre cent quatre-vingt-quinze mille cinq cent vingt-neuf (3 384 495 529) francs.

Même si une corrélation parfaite ne peut être établie entre les recouvrements et les remboursements annuels, la SNR s'étant gardée, depuis qu'elle existe, « *de prélever sur le produit des recouvrements, pour alimenter son budget de fonctionnement ou d'investissement* », selon ses dirigeants, il n'en demeure pas moins que ce sont 16,4 milliards de francs concernant les petits épargnants qui ont été bloqués.

Ces derniers, malgré les annonces faites par la SNR, pour diverses raisons, ne se sont pas présentés pour être remboursés. De son côté, la SNR rechigne à reverser cette importante somme à la Caisse des Dépôts et Consignation (qui se chargerait alors du remboursement aux déposants), au motif « *qu'un tel transfert aurait pour résultat de réduire la capacité d'intervention de la SNR* ».

### **Insuffisances dans l'apurement des créances et dettes**

En l'absence d'une évaluation faite par un commissaire aux apports, le bilan d'ouverture de la SNR est constitué par l'agrégation des derniers bilans transmis à la BCEAO par les anciennes banques dissoutes. Dans ces conditions, il existe une opacité dans la justification des comptes clients débiteurs et dans celle des dettes de la société.

Le portefeuille brut des débiteurs de la SNR, évalué par la Mission française d'Audit des cabinets ABED et Robert MAZARDS, au 30 septembre 1992, se chiffrait à deux cent quarante et un milliards six cent quarante-huit millions neuf cents mille (241 648 900 000) francs.

Les provisions ont été évaluées, à cette date, à cent trente-six milliards huit cent sept millions quatre cents mille (136 807 400 000) francs, soit un encours net de cent quatre milliards huit cent quarante et un millions cinq cents mille (104 841 500 000) francs.

Cependant, selon l'évolution de la situation des débiteurs, la SNR a eu à constituer des provisions supplémentaires ou à effectuer des reprises de provisions.

Les apurements (dégels) des comptes de créances sont consécutifs aux recouvrements et aux abandons de créances, tandis que ceux relatifs aux dettes sont consécutifs aux remboursements. Par rapport au volume des recouvrements et des remboursements, le niveau d'apurement des créances et des dettes de la SNR n'a pas été optimal.

Concernant les dettes de la SNR, l'autorisation de remboursement est de la compétence du Directeur général de la SNR pour les créances inférieures ou égales à trente (30) millions (les petits épargnants) et du Conseil de surveillance pour les créances supérieures à trente (30) millions.

### **Faiblesse des efforts déployés pour le remboursement des petits déposants.**

Les petits épargnants réagissent rarement aux avis publiés par la SNR. Le montant total dû à ces créanciers s'élève, au 31 décembre 2005, à un milliard huit cent cinquante-sept millions quatre cent quarante mille quatre cent trente-six (1 857 440 436) francs. Il paraît assez paradoxal que certains de ces déposants, qui sont constitués sous formes de coopératives ou sociétés, ne se soient jamais manifestés. C'est le cas, par exemple, de PEYRISSAC Africauto (11 603 850 francs), Coopérative DAGANA (1 211 400 francs), SODEFITEX (24 000 000 de francs), SONACOS (5 000 000 de francs).

Si le faible montant de leurs créances peut être invoqué pour expliquer le désistement de certains créanciers, il n'en demeure pas moins qu'il existe des encours supérieurs à un million dont le cumul se chiffre à plus d'un milliard au 31 décembre 2005.

### **Manquements dans le remboursement des gros déposants**

S'agissant des remboursements de dépôts de plus de 30 millions de francs qui concernent les gros déposants dans la stratification des dettes de la SNR et qui sont autorisés par le Conseil de surveillance, la Cour a relevé le non respect du Cahier des Clauses et Conditions générales relatives à la priorisation des remboursements de dépôts. En effet, celui-ci prévoit que les désintéressements doivent être faits « au marc le franc » ; l'Etat étant remboursé en dernier lieu.

A ce sujet, ni le principe du remboursement « au marc le franc » ni les règles prévues pour le désintéressement en urgence de certains créanciers de la SNR n'ont été respectés.

La SNR a favorisé certains gros déposants au détriment d'autres qui, après 17 ans d'attente, n'ont reçu aucun remboursement.

Par ailleurs, des dettes qui n'ont jamais été réclamées subsistent au passif du bilan de la SNR. Les demandes de confirmation adressées à leurs bénéficiaires sont restées infructueuses.

### **Anomalies dans la situation financière**

La Cour a relevé des anomalies dans la situation financière de la SNR relatives au défaut de reversement à la SNR de la quote-part de l'Etat dans la vente de la SONACOS à SUNEOR, à la réintégration excessive de produits dans un seul exercice, suite à une comptabilisation erronée tenue par les anciennes banques et à la nécessité de planifier les abandons de créances compte tenu de leur incidence sur le résultat.

## **6.3. Principales recommandations de la Cour**

La Cour recommande :

### **Au Directeur de cabinet du Président de la République**

- de s'abstenir de toute ingérence dans la gestion de la SNR.

### **Au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances,**

- de s'abstenir de toute ingérence dans la gestion de la SNR ;

- de faire procéder à un rapprochement définitif des dettes croisées entre l'Etat et la SNR ;

- d'intervenir pour la régularisation des dividendes de la SNR et le versement de sa quote-part résultant de la vente de la SONACOS.

### **Au Président du Conseil de surveillance de la SNR,**

- d'instruire le Directeur de la SNR de prendre les dispositions nécessaires en vue de la tenue de la comptabilité conformément au référentiel comptable en vigueur (SYSCOA) ;
- de veiller à ce que le Conseil ne délibère que sur des points entrant dans le cadre de l'objet social de la SNR;
- d'inviter le Directeur général de la SNR à prendre les mesures nécessaires en vue de la maîtrise des charges d'exploitation ;
- de revoir les modalités de détermination de la prime de recouvrement ;
- de commanditer une étude portant sur la recouvrabilité des créances de la SNR ;
- de fixer des objectifs de recouvrement plus ambitieux à la Direction générale de la SNR ;
- de mesurer l'incidence financière du volume des abandons de créances sur le résultat de la SNR, notamment lors de l'élaboration du compte de résultat prévisionnel ;
- de statuer sur les modalités de poursuite des petits débiteurs de moins de cinq cent mille (500 000) francs, des débiteurs sur lesquels la SNR n'a pas effectué de recouvrement depuis sa création et des débiteurs pour lesquels le dénouement du dossier est impossible, malgré tous les recours introduits à cet effet.

### **Au Directeur général de la SNR,**

- de veiller à la fiabilisation et à la sécurisation du système d'information comptable ;
- de ne plus exécuter une mission ne rentrant pas dans l'objet social de la SNR ;
- de placer le contrôleur de gestion sous son autorité directe ;

- de déposer les avoirs non réclamés des petits déposants, à la Caisse des Dépôts et Consignations ;
- d'initier une stratégie plus efficace d'information des petits déposants pour leur remboursement ;

## **Réponse de Monsieur Assane MBAYE, Directeur général de la SNR**

### ***Observations générales relatives à la procédure et au contenu***

*Le document de la Cour fait huit (08) pages et il est impossible de développer en trois (3) pages un argumentaire pertinent contraire. Quant au contenu il est plus proche du Rapport provisoire que des Conclusions définitives.*

### ***Observations spécifiques***

#### ***Au plan juridique et fiscal***

*Quant aux développements relatifs à l'ordre de priorité des remboursements ils n'ont pas leur raison d'être car tout déposant qui se présente aux guichets de la SNR, muni des pièces justificatives, est immédiatement remboursé.*

#### ***Financement d'activités ne relevant pas de son objet social***

*La SNR a été instruite officiellement par les Autorités habilitées de la République de mettre en œuvre un projet gouvernemental. A cette fin, l'Etat lui a **restitué** des titres fonciers (02) qu'il occupait sans la moindre contrepartie. Nous pensons que c'est cette mesure qui devait être appréciée positivement. L'un des titres devait servir à constituer l'apport de la SNR au capital de l'entité à créer pour éviter de solliciter ses propres fonds. Ce moyen n'aurait pas eu pour conséquence de dévier la SNR de sa mission mais de l'impliquer dans des opérations de revalorisation de son Patrimoine.*

#### ***Absence d'un manuel de procédures***

*Les Commissaires ont eu les preuves matérielles des diligences en cours pour l'élaboration de ce manuel de procédures.*

*L'opportunité de la modification de l'organigramme a été saisie pour mettre à jour des procédures qui existent depuis la création de la SNR et qui ont été évaluées par tous les corps de contrôle (IGE, CVCCEP, Commission Bancaire, Cabinets d'Audit, etc.)*

### **Le Contrôleur de Gestion**

*La SNR n'a pas méconnu le rôle du Contrôleur de Gestion et sa place dans l'organigramme. Après la modification de l'organigramme intervenue par note de service n° 24/06/DG/SG du 28/09/2006, le titulaire a été nommé Chef du Département des Moyens Généraux (note de service n° 25/06/DG/SG du 28 Septembre 2006).*

*Le vide créé a été compensé, pour preuve, à la page 17 des Conclusions définitives de la CVCCEP, il n'était plus question de positionnement du Contrôleur de Gestion mais de remplacement du titulaire et de son rattachement au Directeur Général.*

### **Mauvaise appréciation des dépenses et exécution de dépenses imprévues**

*La non consommation d'une rallonge budgétaire pour couvrir des honoraires sur des dossiers contentieux dont on pensait le dénouement imminent et l'existence de bouts de crédits ou de reports d'investissements ont été interprétés comme une volonté d'afficher des performances fictives en terme d'économie budgétaire.*

*Le poste, « Honoraires », affichait à la date du remaniement budgétaire (le 06 octobre 2003) une réalisation de FCFA 95 656 752 et un disponible de 52 343 248 FCFA. Pour se prémunir d'un éventuel dépassement, compte tenu de dossiers importants dont le dénouement était susceptible d'intervenir au niveau des tribunaux, des crédits complémentaires de FCFA 10 000 000 ont été sollicités et accordés par le Conseil de Surveillance de la SNR. Au final, le caractère imprévisible des délais au niveau de la Justice a fait que ces crédits n'ont pas été consommés et sont tombés en fonds libres.*

*Dans l'ensemble, la variation des frais généraux sur la période 2003/2004 est relativement faible (2,4%). Il en est de même pour 2004/2005 (2,9%).*

*Pendant plus de quinze (15) ans, la SNR n'a pratiquement pas effectué d'investissements significatifs. Il a fallu même attendre la quasi destruction de son mobilier et matériel de bureau (hérités des banques liquidées) et informatique pour consentir des efforts dans ce sens. Quelques dépenses urgentes ont été effectivement réalisées et régularisées par le Conseil de Surveillance qui a tenu compte de leur **caractère exceptionnel et non répétitif** (un chauffe-eau pour FCFA 108 000 ainsi qu'un coffret métallique pour FCFA 79 650 destiné au caissier, pour sécuriser les fonds).*

*Il n'y a eu, en aucun cas, une volonté délibérée de contourner le Conseil de Surveillance, de violer les règles budgétaires ou de procéder à des manipulations de chiffres pour afficher des « performances fictives ».*

- **Absence de budgétisation des abandons de créances**

*Il est techniquement impossible de connaître à l'avance les débiteurs qui formuleront des demandes d'abandon de créances et encore moins connaître leur niveau et la suite qui leur serait réservée par le Conseil de Surveillance.*

- **Sous utilisation du logiciel de gestion budgétaire et fausse appréciation des dépenses engagées**

*La préoccupation des vérificateurs est prise en compte et l'apport du Contrôleur de Gestion a renforcé le suivi des engagements.*

- **Absence d'un compte d'exploitation prévisionnel**

*Ce manquement a été levé depuis l'adoption du budget de l'exercice 2005 et les vérificateurs ont disposé des documents utiles pour le vérifier (PV réunions, lettre n° 00039/SNR du 09 août 2006 adressée à la CVCCEP, etc.).*

### **Niveau élevé des charges d'exploitation**

*L'appréciation faite par les vérificateurs sur les frais généraux repose sur l'idée selon laquelle le Budget de la SNR ne doit pas dépasser 5% du montant des recouvrements. A notre connaissance, aucune instance habilitée n'a prescrit une telle règle, il s'agissait d'une simple recommandation (non retenue) émise par des experts avant la création de la SNR.*

*Au demeurant, si l'on applique le taux de 5% au montant des recouvrements effectués, la modicité des sommes obtenues ne pourrait assurer le fonctionnement de la SNR, même pour un trimestre.*

*Depuis qu'elle existe, la SNR s'est gardée de prélever sur le produit du recouvrement pour alimenter ses budgets de fonctionnement et d'investissement.*

*Les Commissaires reconnaissent que des efforts sont faits pour contenir les charges dont certaines, comme les honoraires de justice, font l'objet de barèmes officiels.*

*Si les Commissaires entendent par rémunération de la SNR les crédits budgétaires affectés à son fonctionnement, le raisonnement nous semble difficile à soutenir.*

*En tout état de cause, il n'existe aucun conflit d'intérêts avec les déposants qui sont remboursés, immédiatement, sur demande.*

### ***Insuffisance dans les recouvrements***

*Pour apprécier les performances de la SNR, il faut se référer au montant de FCFA 54,2 milliards du Cahier des Charges à recouvrer en cinq (05) ans et aux projections du Cabinet Abed et MAZARD qui estimait, en 1993, à moins de 32 milliards, les créances recouvrables et les produits de cession des immeubles à même de permettre à la SNR de respecter ses obligations. Ces estimations sont maintenant nettement dépassées en réalisations.*

*La projection de 54,2 milliards ne reposait sur aucune étude prouvant sa faisabilité et les Commissaires reconnaissent eux-mêmes (page 4, §3 de leur document) qu'un « portefeuille important de créances irrécouvrables a été transféré à la SNR par les anciennes banques en cessation de paiement ».*

*Quant à la masse importante de débiteurs n'ayant jamais été recouverts depuis la création de la SNR, il convient de préciser que l'Institution est un conglomérat de sept banques dissoutes auquel il faut ajouter les portefeuilles confiés. Le tout doit être géré avec un effectif des plus réduits et un système d'information qui traîne des imperfections antérieures à sa création.*

*Nous émettons des réserves sur les statistiques avancées et renvoyons à nos réponses concernant les tableaux (et non les fichiers) produits par les vérificateurs dans le Rapport provisoire. Et le fait qu'un compte ne bouge pas ne signifie pas qu'un débiteur n'a jamais fait l'objet d'une tentative ou d'opération de recouvrement. En outre, un débiteur, en cours de recouvrement, peut avoir plusieurs comptes.*

*Les vérificateurs proposent d'abandonner les actions de recouvrement sur certaines tranches d'encours ou sur certains débiteurs. Une telle option serait une violation des obligations imposées à la SNR en vertu des textes la régissant.*

*Tant que des actions de recouvrement ne sont pas menées, il est prématuré de dire que ces créances sont irrécouvrables.*

*Il arrive qu'un dossier archivé, parce que momentanément improductif, soit dénoué plusieurs années après, le débiteur étant revenu à meilleure fortune.*

### ***Insuffisance dans les remboursements effectués***

*La SNR n'a hérité d'aucune trésorerie des anciennes banques et les remboursements se font en fonction de ses réalisations. Des erreurs d'appréciations sont faites sur le mode opératoire de la SNR en matière d'adjudication et de cession du patrimoine notamment avec les compensations et les datations en paiement. Ces dernières qui n'induisent aucune rentrée de fonds ont amené les Commissaires à dégager des plus-values en faveur de la SNR, ce qui ne correspond pas à la réalité. En effet, les soldes de la trésorerie disponible à la SNR depuis qu'elle existe n'ont jamais permis de « thésauriser » FCFA 16,4 milliards au détriment des déposants, grands ou petits.*

*Pour les petits déposants et relativement à l'initiation d'une stratégie d'information plus efficace les concernant, l'on ne voit pas ce que la SNR pourrait faire de plus que ce qu'elle a déjà accompli. En effet, depuis sa création, il ne s'est pas passé une seule année où elle n'a pas lancé une ou plusieurs campagnes d'information, à l'adresse de cette catégorie de déposants, à travers toutes les radios et les principaux journaux du pays.*

*Les vérificateurs ont reconnu qu'il y a peu de probabilité que « **les petits déposants qui ne se sont pas manifestés depuis les premières publications le fassent maintenant** ». Ces propos nous semblent être une reconnaissance implicite des efforts de la SNR.*

*Au-delà de cette « campagne » médiatique répétitive, qui a un coût, la SNR a simplifié les procédures d'apurement de ces dépôts et a relevé le plafond qui est ainsi de 500 000 FCFA en 1992 à 50 000 000 de FCFA actuellement, sans saisine du Conseil de Surveillance.*

*Aucun préjudice n'étant causé, en vérité, aux déposants l'argumentaire et la plaidoirie en « leur faveur » ne doivent pas être une passerelle pour procurer des avantages à des débiteurs décidés à ne pas s'acquitter de leurs dettes et qui constituent un groupe avec lequel le conflit d'intérêts avec la SNR est une évidence.*

*Quant au transfert des fonds de la SNR à la caisse des Dépôts et Consignations, il ne découle, de notre point de vue, d'aucune base légale, l'Institution ne détient pas de fonds en déshérence et même ceux détenus en application de l'article 7 de la loi 91-21 ne peuvent être concernés (courriers échangés entre la SNR et la CDC). La Caisse des Dépôts et Consignations ne peut pas se substituer à la SNR pour accomplir en ses lieux et places la mission dont elle a été investie par le législateur à travers la loi 91-21.*

*Concernant les cas de déposants cités, hormis le fait que la plupart d'entre eux sont des débiteurs pour des sommes plus importantes que leurs avoirs, la SNR ne peut les singulariser au risque de porter atteinte au droit à l'égalité de traitement de tous les déposants de cette catégorie. Il appartient à tout déposant détenteur de pièces justificatives d'initier les démarches requises en vue de se faire rembourser après clarification de sa situation dans les livres de la SNR. A ce jour aucune demande de remboursement n'est en souffrance.*

### ***Insuffisance des apurements de créances***

*Concernant la grande masse des créances, dettes et provisions, les Commissaires précisent que cette situation découle des conditions de dévolution à la SNR des comptes des banques liquidées au nombre de 7 et des portefeuilles nouveaux également au nombre de 7.*

*Nous espérons que c'est une reconnaissance des efforts consentis par la SNR qui s'est attelée à justifier les dettes concernées. Les montants qui subsistent encore au passif le sont, au titre de la seule règle de prudence.*

### ***Faiblesse des efforts déployés pour le remboursement des petits déposants***

*La « priorisation » des remboursements a été abandonnée depuis plus de dix sept ans pour inapplicabilité de la formule du désintéressement au marc le franc. Du reste, tout déposant qui se présente à la SNR, justificatifs à l'appui, est immédiatement remboursé et ce, au moyen de la trésorerie réelle dont dispose l'Institution suite aux actions de recouvrement. A ce jour, aucune réclamation d'un déposant qui aurait été discriminé ne nous a été produite.*

### ***Anomalies dans la situation financière***

*Nous partageons le souhait des Commissaires pour le reversement par l'Etat, à la SNR, des montants qui lui reviennent dans la transaction SONACOS /SUNEOR.*

*Nous prenons acte des observations sur la nécessité de respecter la spécialisation des exercices.*

*Quant aux abandons de créances il est impossible de les connaître à l'avance et par conséquent de les planifier.*

## **Réponse de Monsieur Bougouma SOW, Directeur de la Gestion et de l'Organisation, ex Chef du Service de la Trésorerie et de la Comptabilité de la SNR**

### ***Monsieur le Président,***

*Nous vous adressons par la présente, nos réponses portant sur les points de l'extrait du projet de rapport du contrôle de la SNR sur la période 2003-2005, qui interpellent nommément le Chef du STC.*

*Vous nous permettez, au préalable, d'insister sur la nécessité, vu le nombre de pages très limité (trois) auquel nous sommes astreint, de prendre en considération, pour votre Rapport général, les éléments de justification ci-après, sans lesquels la présente lettre risque d'être incomplète.*

*Il s'agit :*

- *de la lettre (65 pages) de la SNR à M. le Président de la CVCCEP, en date du 23/11/2007, référencée n° 000080/07/DG/SG/DIACG, portant « Réponse au Rapport particulier Provisoire de la CVCCEP », qui donne des arguments plus exhaustifs que le présent courrier ;*
- *des débats de la Plénière en date du 14/11/2007, sur le rapport susvisé ;*
- *des débats et conclusions de la Réunion Restreinte contradictoire en date du 23/10/2007, consécutive à la Plénière susvisée et qui s'est tenue sur instruction de M. le Président de la CVCCEP pour discuter, plus en détail, des observations du Rapport et des réponses de la SNR, et à laquelle avaient pris part : la CVCCEP (M. Touré, Mlle Faye et M. Niang), la SNR (le Directeur Général, le Secrétaire Général, le Chef du STC et le Chef de l'Inspection), ainsi que le Commissaire aux comptes de la SNR (M. Fall).*

### ***L'organisation comptable***

*Le choix du référentiel comptable de la société dépasse les prérogatives du Chef du STC. Ce dernier n'a fait que se conformer aux instructions des organes d'administration et de direction de la SNR.*

*Toujours sur ordre du Conseil de surveillance, les états financiers des exercices 1999 et 2000, avaient été présentés sous le référentiel SYSCOA par le même responsable (des exemplaires ont été remis à la CVCCEP qui, à ce jour, n'a pas formulé d'objections sur leur qualité). Le même Conseil allait instruire par la suite le STC de retourner au référentiel de 1957 (cf. le P.-V. de la 129<sup>ème</sup> réunion en date du 29/12/2003 de ladite instance).*

*Il convient cependant de noter qu'en application des recommandations de la CVCCEP, le Conseil de Surveillance a ordonné à la SNR d'appliquer le référentiel SYSCOA. Cette mesure a pris effet pour le présent exercice, et les états financiers de 2009 et ceux des exercices subséquents seront présentés sous ce format.*

*Nous ne pouvons pas manquer de signaler, toujours par rapport à l'organisation, que les jugements de valeur émis par la Mission procèdent plus de sa méconnaissance de cette organisation que d'autre chose. En effet :*

*Il n'existe pas de « bilan base compteur animé » ni de système portant ce nom à la SNR. Ce qui existe c'est un « bilan à deux colonnes » édité par l'ordinateur (cf. annexe 1), qui est repris sous un « format à six (Actif) et quatre (Passif) colonnes » (cf. annexe 2), pour offrir une meilleure lisibilité au lecteur. Cette forme de présentation est tout à fait régulière, et aucune des rubriques du bilan originel ne fait l'objet de manipulation. Mieux, le « bilan à 6 et 4 colonnes » offre une information plus complète et plus pertinente, à travers la comparabilité des bilans N et N-1 (le bilan N-1 étant indiqué en rappel sur le bilan N, ce que ne permet pas le « bilan à deux colonnes »). Le « bilan à 6 et 4 colonnes » procède, également, à l'éclatement, de certaines rubriques du bilan originel, c'est le cas de la rubrique « CCP Banques » du bilan originel (lisérée en jaune sur l'annexe 1) qui regroupe à la fois :*

- les soldes des comptes de banques hérités par la SNR et clôturés depuis, mais présentant toujours des suspens ;*
- les soldes des comptes « Trésor public » hérités par la SNR ;*
- les soldes des comptes de banques ouverts par la SNR et qui constituent sa trésorerie réelle.*

Alors que sur le « bilan à 6 et 4 colonnes » cette rubrique est éclatée en deux sous-rubriques (lisérées en bleu sur l'annexe 2) : « Banques » et « Trésor/CCP/Banques-héritage », pour distinguer le montant réel de la trésorerie de la SNR, de celui des anciens comptes de trésorerie constitués pour l'essentiel de suspens.

Le « compteur » auquel fait référence la Mission comme un instrument de **manipulation** (terme on ne peut plus excessif) utilisé par le Chef du STC, n'est rien d'autre qu'un simple tableau de passage codifié électroniquement, qui existe depuis la BNDS, et n'est aucunement lié à un référentiel.

Il permet de faire le lien entre les rubriques du bilan (moins de 130 rubriques) avec les comptes de la balance générale qui se montent à plus de cent mille (100 000) unités.

Il constitue, à ce titre, un outil de transparence qui permet de garantir la traçabilité des montants inscrits aux rubriques du bilan. Il est, par ailleurs, géré par l'ordinateur et est donc techniquement inaccessible au Chef du STC au point qu'il puisse le manipuler.

Le compteur se présente sous deux formes : la première donne uniquement la liste des plages des comptes qui composent chaque rubrique du bilan (cf. annexe 3), et la deuxième (modèle amélioré) la liste des plages des comptes qui composent chaque rubrique du bilan, plus leurs montants (débits, crédits et soldes) (cf. annexe 4) ; c'est dans ce dernier cas que le compteur est dit « animé ».

### **Écarts entre bilans certifiés et « bilans base compteurs animés » (page 1) et erreurs de transmission par le CAC et le Chef du STC (page 2)**

Ainsi que nous l'avons reconnu dans la réponse de la SNR, les écarts sur les bilans procèdent d'une erreur matérielle de transmission de documents (bilans d'étape) à la place des bilans définitifs. Depuis, la Mission a reçu les bonnes versions des états financiers à travers la lettre de réponse susvisée et lors de la réunion restreinte.

*Nous rappellerons qu'à l'issue de cette dernière rencontre contradictoire, la Mission avait levé ses réserves sur ces écarts ; elle doit donc pouvoir en attester et en donner acte à la SNR.*

***Écarts entre bilans certifiés et grands livres des comptes (page 1) et non concordance entre documents comptables (page 2)***

*La Mission ne nous a jusqu'à présent pas donné un seul exemple d'écart entre un bilan certifié et le grand-livre correspondant. Au-delà de simples affirmations, nous attendons de connaître : les montants des écarts, les rubriques du bilan concernés et les comptes du grand-livre s'y rattachant avec indication précise de leurs numéros et soldes, voire des écritures comptables incriminées. Nous déclarons sur l'honneur, et de la manière la plus solennelle, que ces écarts et cette absence de concordance entre documents comptables n'existent pas.*

*Si tel n'est pas le cas, que la Mission veuille étayer ses graves accusations avec des chiffres concrets et références documentaires précises et datées. Nous pourrions y répondre à ce moment.*

***Écarts entre différents rapports du Commissaire aux comptes***

*Seul le Commissaire aux Comptes qui est l'auteur de ces rapports doit pouvoir répondre d'éventuels écarts constatés lors de leur exploitation. Nous signalerons, à toutes fins utiles, que ces rapports n'ont pas transité par le Chef du STC lors de leur remise à la Mission.*

***Titres de participation***

*Le Chef du STC n'a apporté aucune innovation dans le mode de comptabilisation de ces titres qui apparaissent dans la comptabilité de la SNR tels que les anciennes banques les avaient classés dans les leurs. Par contre, ce qui est paradoxal, c'est la recommandation de la Mission de les traiter selon une règle SYSCOA, après avoir rendu compte, pourtant, que la SNR fonctionne avec le référentiel « Plan comptable 1957 ».*

*L'application de cette recommandation signifierait le recours à deux référentiels différents pour la même comptabilité.*

*Les insuffisances notées sur le suivi de ces titres procéderaient d'un déficit de coordination entre le STC et le Responsable du Portefeuille des titres de participation. Les mesures correctives seront prises pour remédier à cette situation.*

### **Défaut de fiabilité du logiciel utilisé**

*C'est la première fois que cette observation est portée à notre attention. Nulle part dans le rapport provisoire de la Mission il n'a été fait cas d'un défaut de fiabilité du logiciel utilisé. Cependant, nonobstant cette situation, nous sommes prêt à répondre à cette observation dès que la Mission nous aura indiqué en quoi le logiciel utilisé n'est pas fiable, ce qu'elle n'a pas encore fait.*

### **Conclusion**

*Nous vous réitérons notre totale disponibilité à apporter toutes les clarifications relatives aux observations soulevées par la Mission de Vérification.*

*Mais vous comprendrez sûrement, Monsieur le Président, qu'il nous est impossible de nous y atteler, en l'absence des éléments de preuve des déclarations de cet organe. Il nous est difficile de comprendre, également, que l'on nous saisisse à nouveau de questions pour lesquelles nous avons fourni toutes les explications nécessaires au cours d'une réunion contradictoire convoquée par la CVCCEP – même et qui, de surcroît, les avait acceptées.*

## **CHAPITRE 7**

### **La Compagnie du Théâtre national Daniel SORANO (CTNDS)**

#### **7.1. Présentation**

La Compagnie du Théâtre national Daniel Sorano (CTNDS) a été créée par la loi n° 66-62 du 30 juin 1966 sous la forme d'un établissement public à caractère administratif.

La CTNDS a pour mission de promouvoir, organiser, gérer le Théâtre national Daniel Sorano et la Troupe nationale des Ballets du Sénégal et, plus généralement, tout spectacle à caractère culturel relevant de l'autorité de l'Etat et donnant lieu à perception de recettes.

L'organisation et le fonctionnement de la CTNDS sont régis par le décret n° 78-420 du 11 mai 1978. La CTNDS dispose, entre autres, d'un Conseil d'Administration, d'une Commission artistique et d'un Comité de lecture.

Le contrôle de la CTNDS par la Cour a porté sur les exercices allant de 2003 à 2006. Durant cette période, M. Alioune Badara BEYE a occupé les fonctions de Président du Conseil d'Administration alors que la Direction générale est assurée par M. Ousmane DIAKHATE, nommé par décret n°98-454 du 22 mai 1998.

#### **7.2. Principales observations de la Cour**

##### **7.2.1. L'organisation et le fonctionnement**

###### **Des dysfonctionnements affectant un Conseil d'Administration mal composé.**

L'article 3 du décret du 11 mai 1978 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la CTNDS fixe le nombre de membres du Conseil d'Administration à 14. Ceux-ci doivent être nommés pour une durée de deux ans renouvelable, par arrêté du Ministre chargé de la culture.

Toutefois, la Cour a relevé, d'une part, 16 membres sur la liste communiquée par la Direction et, d'autre part, l'absence d'actes de nomination et de renouvellement des membres du Conseil d'Administration.

Le Conseil d'Administration de la CTNDS ne se réunit en général que deux fois par an pour examiner un ordre du jour qui ne porte que sur l'approbation des états financiers et l'adoption des budgets.

Par ailleurs, les procès verbaux de ses rencontres ne sont signés ni par le Président du Conseil d'Administration ni par le Directeur général en sa qualité de secrétaire de séance. Il s'y ajoute que la compagnie fonctionne sur la base d'un projet de règlement intérieur qui date de 1995.

### **Un Comité de lecture non formalisé**

La CTNDS dispose d'un Comité de lecture chargé de la sélection des scénarii de la Troupe nationale dramatique.

Cependant, bien que les dispositions de l'article 24 du décret n° 78-420 du 11 mai 1978 le prévoient, l'organisation et le fonctionnement de ce comité de lecture ne sont pas formalisés par le règlement intérieur de la CTNDS, De plus, aucun procès verbal ne sanctionne les rencontres de ce comité.

### **Un état d'organisation ne reflétant pas l'organigramme**

L'organigramme de la CTNDS, qui reprend l'ensemble des services énumérés par le décret n°78-420 du 11 mai 1978, présente des faiblesses tant du point de vue des liens hiérarchiques que fonctionnels. Tous les postes sont directement rattachés au Directeur général. Beaucoup de postes ne sont pas pourvus. Certains sont créés en dehors de l'organigramme. Des agents cumulent certaines fonctions. Les postes de conseillers supprimés figurent encore dans l'organigramme.

### **Absence d'un système de contrôle interne efficace**

Les responsables de la CTNDS n'ont pas mis en place un dispositif de contrôle interne leur permettant d'avoir une maîtrise de ses activités, de s'assurer de l'efficacité de ses opérations et de l'utilisation efficiente de ses ressources.

La Compagnie n'est pas en mesure de s'assurer de la conformité de ses activités aux lois et règlements en vigueur, aux instructions et orientations fixées par la Direction générale ainsi que de la fiabilité des informations financières fournies à ses dirigeants.

De même, la Compagnie ne dispose pas d'un manuel des procédures comptables. Aussi, dans la pratique, c'est l'Agent comptable particulier de l'établissement qui définit les procédures, décide des opérations à mener et du calendrier de leur exécution, quitte à les modifier selon les événements et l'urgence du moment.

### **Données informatiques peu fiables**

Au cours de l'année 2007, la CTNDS a procédé au remplacement du logiciel ciel 6.00 par la version Ciel Compta 13.0. Cette opération a entraîné plusieurs désagréments dont la perte des données informatiques pour les exercices allant de 2002 à 2007.

Après plusieurs tentatives, les données de 2003 à 2005 ont pu être récupérées, mais la situation reste inchangée pour 2002, 2006 et 2007. Cette situation porte atteinte à la permanence des informations comptables.

Le grand livre 2004 issu de la récupération des données informatiques comporte des anomalies concernant les reports à nouveau.

En effet, pour le compte « 401100, fournisseurs, factures reçues », en 2004, toutes les écritures de 2003 passées dans le journal des opérations diverses sont reprises en report à nouveau, en débit comme en crédit, en plus du solde du compte de 2003.

De même, pour les comptes de la classe 8, correspondant à des charges et à des produits n'entrant pas dans le cadre des activités ordinaires de l'entreprise, des écritures de report à nouveau ont été constatées au niveau du grand livre.

## **7.2.2. Au plan comptable et financier**

### **Absence de comptabilité de tiers**

Le principe comptable de prudence préconise la comptabilisation des charges dès qu'elles sont probables, ce qui conduit à constater la dette, même en cas de non réception de la facture du fournisseur.

Les comptes de tiers en général ne sont pas utilisés à la CTNDS. Seuls apparaissent au niveau des grands livres les comptes « charges à payer », « produits à recevoir » et « personnel avances ». Cette situation est due à l'absence de comptabilité des droits constatés. En effet, dans le processus de traitement des pièces comptables, les saisies ne sont effectuées qu'après le règlement des factures et sur la base des pièces de caisse. Aucune situation reflétant l'historique des relations avec les tiers (clients, fournisseurs et organismes sociaux) n'est disponible durant la période sous revue.

### **Soldes comptables et soldes rapprochés incohérents pour le compte Trésor**

La CTNDS présente pour le compte Trésor un seul état de rapprochement annuel. Cet état est dressé par l'Aide-comptable et revu par l'Agent comptable particulier (ACP). Cependant, il ne porte que le visa de ce dernier et n'est pas daté. Les dates d'établissement de revue et des opérations ne sont pas mentionnées.

Les montants inscrits sur les états de rapprochement du compte Trésor dans la rubrique « données comptables » sont différents de ceux qui figurent sur les états financiers. Le tableau ci-dessous fait état des différents soldes relevés :

Tableau n° 7 : Soldes comptes Trésor tenu par la CTNDS

En F CFA

<b>Compte Trésor (532)</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Solde balance	-10 904 800	42 976 769	327 463	-1 974 387	-1 983 644
Solde en rapprochement	-7 784 879	44 951 762	15 098 846	274	8 983

Sources : états de rapprochement et balances

Les balances font état de soldes créditeurs en 2002, 2005 et 2006, une situation qui n'est pas corroborée par les données reçues du Trésor public.

Les soldes mentionnés dans la partie Trésor, sur requête de la Cour, sont différents de ceux qui figurent sur les états de rapprochement bancaire, comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 8 : Solde compte Trésor tenu par le Trésor

En FCFA

<b>TRESOR (442.1.008)</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Solde relevé au 31/12		63 285 640	2 302 113	9 257	1 380 000
Solde en rapprochement	14 484 226	63 285 640	33 463 118	9 257	16 628 140

Sources : états de rapprochements et relevé de compte fourni par le Trésor

La confrontation entre les relevés communiqués par le Trésor et les extraits de compte a fait ressortir plusieurs opérations passées au niveau du Trésor et non transcrites en comptabilité, et d'autres opérations enregistrées dans la comptabilité de la CTNDS et non retracées au niveau du Trésor.

### **Inexistence de procédures formalisées des opérations de banque**

Le compte bancaire sert principalement à alimenter la caisse. Il enregistre également les recettes perçues et permet de payer certaines dépenses. Aucune procédure formelle concernant la gestion de ce compte n'a été définie. L'ACP décide seul de l'opportunité des opérations bancaires et du montant des chèques. Les registres de transcription des chèques émis et reçus sont inexistantes.

## **Etats de rapprochement bancaire mal renseignés**

Les états de rapprochement du compte SGBS sont établis par le caissier mais ne portent que le visa de l'ACP. Les mentions obligatoires telles que la date d'établissement, la date des opérations et la date de revue ne figurent pas sur ces états. De plus, certains suspens subsistent et sont reportés sur plusieurs mois. Ainsi, des suspens de juin 2004 se retrouvent sur les états de rapprochement d'octobre 2004. De même, des suspens de janvier 2006 n'ont été dénoués qu'au mois de décembre 2006.

Cette situation est contraire à la réglementation qui prescrit un établissement mensuel des états de rapprochement et un suivi correct des suspens bancaires.

## **Absence de procédures formalisées de gestion de la caisse**

La CTNDS ne dispose que d'une seule caisse. Il n'existe aucune procédure formalisée concernant la gestion de cette caisse. Le montant des encaisses maximales et minimales à détenir, de même que les dépenses éligibles à la caisse ne sont pas définis.

De plus, les pièces de décaissements ne portent pas le visa de l'ordonnateur, à savoir le Directeur général.

Les dépenses effectuées au niveau de la caisse l'ont été sur l'initiative de l'ACP. Cet état de fait remet en cause la validité des opérations et la maîtrise de la trésorerie.

## **Supports de caisse inappropriés**

Au niveau du Service comptable, il appartient au Chef de service de coter, parapher et numéroter les livres comptables en vue de garantir la fiabilité de ces documents. Cette pratique doit permettre de les préserver d'éventuels retraits et rajouts.

Le registre brouillard de caisse de la CTNDS retraçant l'ensemble des opérations effectuées par le caissier n'a été ni paraphé ni numéroté. Dans ces conditions, on n'a aucune assurance quant à l'intégrité du registre.

Qui plus est, l'utilisation du crayon noir pour mentionner les reports d'une page à l'autre, et celle du correcteur liquide (Blanco) ont été relevées dans ce registre durant la période sous revue.

Par ailleurs, des imprimés sur feuille volante, en un seul exemplaire et sans numéro, sont utilisés comme pièces justificatives. Ces supports ne permettent pas de vérifier l'exhaustivité des opérations effectuées par le caissier.

De plus, l'unique exemplaire est transmis à l'aide-comptable pour enregistrement et classement. Aucun archivage n'est effectué au niveau de la caisse.

### **Non tenue d'inventaire de caisse**

Aucun état d'inventaire n'a été établi par le caissier. Il n'a donc pas été possible à la Cour de s'assurer de l'exactitude du montant des encaisses détenues et de la concordance avec le solde figurant sur le registre brouillard de caisse.

### **Absence de contrôles inopinés de la caisse**

Durant la période sous revue, la caisse n'a pas fait l'objet de contrôle inopiné sanctionné par un procès-verbal.

Les seuls contrôles effectués sur la caisse sont l'œuvre des Inspecteurs du Trésor. Ces contrôles annuels, effectués en général le 31 décembre de chaque année, n'ont révélé aucune anomalie. Les encaisses correspondaient au montant transcrit dans les registres journaux simplifiés de caisse au moment des contrôles effectués par le Trésor.

### **Absence de transcription d'encaisses**

Les encaisses issues de la vente des tickets lors des spectacles organisés par la CTNDS et celles issues des autres prestations versées au caissier pour un dépôt en banque ne sont pas transcrites dans les livres de caisse. Une telle pratique ne permet pas de s'assurer de la réalité des montants inscrits au niveau du registre brouillard de caisse.

## Retraits de la banque non reversés en caisse

Des opérations de retraits bancaires ont été effectuées par le caissier pour alimenter la caisse. Cependant, les sommes retirées n'ont pas été reversées à la caisse. La confrontation du relevé bancaire et du brouillard de caisse a fait ressortir les éléments suivants :

Tableau n° 9 : Retraits de la banque non reversés à la caisse

En F CFA

Numéros des chèques	Dates d'opération	Montants
1157290	14/01/2005	4.000.000
1157298	14/02/2005	2.000.000
6461381	16/03/2005	1.000.000
6461391	11/04/2005	3.000.000
6461398	09/05/2005	1.000.000
6461400	17/05/2005	1.000.000
6461417	09/06/2005	2.000.000
6461410	02/06/2005	3.000.000
6461420	27/06/2005	1.000.000
6461428	12/07/2005	2.000.000
6461440	09/08/2005	1.000.000
6461449	12/09/2005	2.000.000
6461452	16/09/2005	3.000.000
6461457	05/10/2005	3.000.000
6461469	24/11/2005	1.000.000
6461462	07/11/2005	6.000.000
1157246	06/08/2004	2.000.000
1157263	14/10/2004	500.000
<b>TOTAL</b>		<b>38.500.000</b>

Sources : relevés bancaires et registre journal simplifié de caisse

Ainsi, c'est un montant global de trente huit millions cinq cent mille francs (38 500 000F) qui a été retiré de la SGBS mais qui n'a pas été retracé dans le registre brouillard de caisse et au niveau du journal simplifié de caisse.

La confrontation des espèces et du brouillard de caisse à la date du 17 janvier 2008 montre effectivement que les encaisses détenues correspondent aux montants inscrits dans le registre de caisse, ce qui confirme que les sommes retirées de la banque n'ont pas été reversées dans la caisse.

### **7.2.3. Situation budgétaire et fiscale**

#### **Absence de procédures formalisées de l'élaboration du budget**

Aucune procédure formalisée concernant l'élaboration du budget n'est disponible au niveau de la CTNDS. C'est l'Agent comptable particulier qui établit le budget et le soumet au Directeur général.

Cette pratique qui n'implique pas les services techniques de la CTNDS ne permet pas d'apprécier l'adéquation des prévisions par rapport au niveau d'activité ou par rapport aux objectifs fixés par la Direction.

#### **Absence de suivi du budget**

Le Service de contrôle de gestion chargé de la gestion prévisionnelle n'est pas fonctionnel. Cette situation expose à des risques de dépassements mais aussi de réalisation de dépenses non budgétisées.

#### **Prévisions et projections budgétaires non réalistes**

Au cours des exercices 2003, 2004 et 2005, les prévisions budgétaires de la CTNDS ont fait l'objet de réaménagements non analysés et qui n'ont, par conséquent, pas été pris en compte dans les prévisions des exercices suivants.

Ces différents réaménagements ont été opérés sur simple signature du Président du Conseil. En tout état de cause, aucun procès-verbal n'atteste de la tenue d'une réunion du Conseil d'Administration à cet effet.

Par ailleurs, les différents budgets de la CTNDS présentent une rubrique « réalisation » dont le contenu ne correspond pas aux informations issues de la balance générale.

Il en résulte donc des écarts qui influent sur la sincérité des informations contenues dans les documents budgétaires. Certaines rubriques du budget n'ont connu aucune réalisation et, malgré tout, elles ont été reconduites sur un ou plusieurs exercices.

### **Écarts de comptabilisation et de déclaration de la TVA**

Le chiffre d'affaires figurant dans le grand livre est différent de celui inscrit dans les états de déclaration de la TVA collectée. En réalité, cet écart s'explique, en partie, par l'existence d'un état de déclaration regroupant la TVA collectée et celle précomptée. Dans ce domaine, des anomalies telles que des montants comptabilisés et non déclarés, des montants déclarés mais non comptabilisés et des montants doublement déclarés ont été constatées.

### **Absence de suivi comptable de la TVA**

La TVA ne fait pas l'objet d'un suivi comptable particulier et les comptes de TVA ne sont pas soldés durant toute la période sous revue.

De plus, les pénalités payées au titre de retard de versement sont comptabilisées dans le compte « 4441000, Etat TVA due », en lieu et place du compte « 647, pénalités et amendes fiscales », ce qui ne reflète pas la nature exacte de la créance de l'Etat.

### **Retard dans la déclaration de la TVA**

La TVA reversée en janvier 2004 avait été collectée depuis juillet 2003. Il en est de même pour la TVA des mois d'avril, juin, novembre et décembre de l'exercice 2005 ainsi que celle des mois de janvier, février, mars, avril et mai 2006 qui n'ont été acquittées qu'en juin 2006. Ces différents retards ont valu à la CTNDS diverses pénalités, notamment en 2003. Ces pénalités grèvent ses charges et, par conséquent, détériorent son résultat.

## **Non déduction de la TVA**

La TVA payée sur les factures de fournisseurs tels que la SONATEL et la SENELEC n'est pas déduite de la TVA collectée. Elle est directement constatée comme une charge.

## **Défaut de prélèvement de la retenue à la source de 5%**

La Cour relève que les prestations de service fournies à la CTNDS dans le cadre de la réalisation des pièces de théâtre par des metteurs en scène extérieurs ou des artistes n'ont pas fait l'objet de la retenue fiscale de 5%.

## **Impôt sur le revenu du Président du Conseil d'Administration non prélevé**

Suivant l'arrêté interministériel n°008879 du 25 octobre 2004, le Président du Conseil d'Administration de la CTNDS bénéficie d'une rémunération mensuelle de cinq cent mille francs (500.000F).

Toutefois, ce revenu lui est versé intégralement, sans aucune retenue à la source des impôts et taxes exigibles sur les salaires.

## **7.2.4. La gestion des immobilisations et des stocks**

### **Défaut de tenue de la comptabilité des matières**

Aucun suivi des matières de la CTNDS n'est effectué sur les stocks.

Le Directeur général déclare avoir demandé expressément à M. Casimir GNACADJA, nommé irrégulièrement, par note de service n° 58 du 18 janvier 1989 en qualité de comptable des matières, de suspendre toutes ses activités en attendant la prochaine restructuration.

Depuis cette date, la comptabilité des matières de la CTNDS n'est plus assurée en violation de l'instruction ministérielle n°4 MEF du 8 mars 1988 relative à la comptabilité des matières. La Cour n'a donc pas été en mesure d'effectuer un contrôle exhaustif de la gestion des matières.

En ce qui concerne le carburant, l'approvisionnement mensuel de la Compagnie est de 800 litres dont les 300 sont remis au Président du Conseil d'Administration et les 500 restants gérés directement par le Directeur général.

Mais, il n'est pas rare que la Compagnie ait recours à des achats de carburant en urgence. Cependant, aucun carnet de bord ou support de gestion n'est tenu relativement à la gestion du carburant.

### **Inexistence de protocole de prise de possession de l'immeuble par la CTNDS**

Lors du dernier contrôle de la CVCCEP en 1996, il a été recommandé à la Direction de la Gestion du Patrimoine bâti (DGPB), de passer une convention avec la CTNDS fixant les conditions d'utilisation des locaux.

Au moment du contrôle, le Directeur général ne dispose d'aucun document de mise à disposition de l'immeuble abritant la Salle et la Direction générale à la CTNDS en tant qu'usufruitier.

### **Absence de fichier des immobilisations et de prise d'inventaire**

La CTNDS ne dispose pas d'un fichier des immobilisations. De plus aucun recensement récent n'a été effectué et aucun état des immobilisations n'est disponible à l'exception de celui du matériel scénique nouvellement installé et qui date de 2004.

### **Défaut de production de pièces justificatives**

Aucun document n'a pu être produit par l'Agent comptable particulier pour justifier la diminution du poste « Matériel » d'une valeur de 2.000.000 de francs figurant dans les états financiers de 2003 correspondant à une sortie du patrimoine.

### **Défaut de mise à la réforme de matériel usagé**

La Cour a constaté un degré de vétusté avéré du matériel comprenant du mobilier et du matériel de transport.

Dans l'optique de se conformer au respect des règles d'une bonne gestion, la CTNDS, du fait du degré de vétusté du matériel, doit envisager une réforme de la plupart de ses immobilisations.

### **Utilisation d'un taux uniforme pour les amortissements**

A la CTNDS un taux uniforme de 20% est appliqué à l'ensemble des immobilisations quelles que soient, par ailleurs, leur nature et leur utilisation.

## **7.2.5. Sur les achats et les autres charges**

### **Défaut d'une procédure formalisée des achats**

La CTNDS n'a mis en place aucune procédure en matière d'achats. L'initiative des achats est à la discrétion de chaque directeur ou metteur en scène. Les besoins sont exprimés oralement auprès du Directeur général ou sur du papier libre.

L'accord du Directeur est matérialisé parfois par sa signature sur le papier libre qui autorise le caissier à établir un ordre de décaissement signé par l'Agent comptable particulier au bénéfice du chef de service ou du metteur en scène demandeur. L'ordre de décaissement est conservé par le caissier jusqu'à la présentation de la facture y relative avant d'être remis à l'initiateur de la dépense. C'est au terme de cette phase que la facture est enregistrée par le comptable.

A cette procédure non formelle s'ajoute l'inexistence au sein de la structure d'un responsable chargé des achats dont la plupart sont effectués en espèces pour des montants pouvant atteindre 500 000 francs.

### **Absence de visa et non conservation des pièces justificatives**

La revue des pièces comptables a révélé que les feuilles qui servent de support à l'expression des besoins ne sont pas conservées. Il en résulte l'impossibilité d'obtenir des renseignements sur les dépenses autorisées par le Directeur général et l'ACP, sur l'identité du service demandeur et sur la nature des achats effectués.

De plus, malgré l'espace prévu à cet effet sur le document, la quasi-totalité des ordres de décaissement relatifs aux achats ne porte pas de visa du Directeur général. Ces ordres de décaissement ne sont même pas numérotés.

### **Choix arbitraire des fournisseurs, fractionnement de dépenses et factures sans NINEA**

Lors des achats, le choix des fournisseurs est fait sans aucun critère formalisé par la Direction, Aucune demande de renseignement et de prix n'est effectuée. Le fractionnement des commandes est une pratique courante à la CTNDS. Certaines factures ne comportent pas de NINEA.

#### **7.2.6. La gestion des frais de mission**

Les feuilles de frais de mission du Directeur général et du PCA ne sont pas systématiquement signées par le Directeur général. De plus, elles sont, pour certaines missions, partiellement renseignées ou introuvables.

Ainsi, sur l'intégralité des missions intervenues entre 2003 et 2006, soit vingt sept (27) missions, huit (8) ordres de missions n'ont pu être produits.

Par ailleurs, aucun rapport n'est établi à la fin de chaque mission.

#### **7.2.7. La situation commerciale et la production**

##### **Absence de stratégie de communication**

Le dernier contrôle effectué à la Compagnie du Théâtre national Daniel Sorano avait débouché sur une directive demandant la mise en place d'un service commercial chargé de promouvoir, entre autres, l'image du Théâtre sur le plan national et international. Toutefois, cette directive n'a pas été suivie d'effet.

Aujourd'hui, l'absence d'un Chef de Service des relations publiques et de marketing et l'inexistence d'un service commercial ne contribuent pas à l'amélioration du positionnement de la CTNDS sur le marché des spectacles culturels.

### **Défaut de conservation des contrats et de suivi des programmes**

Les contrats de location de la salle ou de prestation des troupes ne font pas l'objet d'une conservation systématique et tous les contrats établis durant la période sous revue ne sont pas disponibles. De plus, la méthode de classement de ces contrats ne facilite pas leur recherche. L'unique exemplaire de contrat disponible est annexé à la fiche d'encaissement qui est classée par rapport à la date de règlement.

En ce qui concerne les fiches de programmation établies sur la base des mises à disposition de la salle à des tiers et des spectacles organisés par la CTNDS et correspondant à des programmes mensuels, elles ne sont pas correctement conservées. Aussi, le Directeur général n'a-t-il pu fournir que six (6) fiches de programmation mensuelle en quarante-quatre (44) mois d'activités.

### **Absence d'une politique tarifaire**

Les prix de la location de la salle et de la mise à disposition d'une troupe (Linguère, Ensemble lyrique traditionnel, Troupe nationale dramatique) ne sont pas formalisés.

Le Directeur général dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour la fixation des tarifs. Il peut accorder des remises à sa guise, sans que celles-ci ne figurent sur les contrats de location.

Il en résulte une multiplicité de tarifs variables en fonction du client. Le Directeur général peut également, en toute discrétion, décider de fournir un appui artistique destiné à soutenir les initiatives culturelles des écoles. Ainsi, cet appui artistique d'initiative culturelle peut consister, dans le cadre de la mission du service public de la CTNDS, à fournir des conseils d'expert au metteur en scène extérieur, à prêter des accessoires et/ou la salle pour d'éventuelles répétitions.

### **Inexistence d'une politique de recouvrement**

Les chèques reçus par la CTNDS, dans le cadre de son exploitation, au titre du paiement des services qu'elle fournit, ne font pas l'objet d'un suivi particulier.

Les chèques impayés et retournés sont transmis à la Comptabilité qui les répercute au responsable du Service de la programmation, à charge pour ce dernier de faire les relances auprès des clients. Durant la période sous revue, sept (7) chèques d'un montant global de cinq millions de francs (5.000.000F) sont revenus impayés.

Mais aucun agent n'est officiellement chargé de procéder au recouvrement. Néanmoins, l'agent de la régie programmation peut être amené à faire des relances, bien que cela n'entre pas dans ses attributions.

Sur sept chèques revenus impayés, la matérialisation de leur régularisation dans les grands livres des comptes n'est pas constatée.

### **Absence de données sur la production**

La Direction de la Production relève de l'autorité du Directeur général. Elle a pour mission la supervision de trois troupes, à savoir l'Ensemble lyrique traditionnel, le ballet « La Linguère » et la Troupe nationale dramatique.

Cette direction a été gérée par Madame Assiétou DIENG qui a pris sa retraite en août 2007, sans qu'aucun document relatif à sa gestion ne soit disponible à la CTNDS.

En l'absence de tableaux de bord sommaires informant sur le nombre exact de pièces produites et d'entrées réalisées, les rapporteurs se sont retrouvés dans l'impossibilité de mesurer l'efficacité et la pertinence des choix de pièces réalisés.

L'état des comptes montre, tout de même, que les recettes globales de chaque troupe révèlent des baisses constantes des ventes et donc des entrées.

## **7.2.8. La gestion du personnel et de la paie**

### **Tenue non satisfaisante des dossiers du personnel**

Les dossiers individuels du personnel présentent de nombreuses insuffisances qui ont trait à :

- l'inexistence d'informations relatives au nombre de parts à prendre en considération pour le calcul de l'impôt sur le revenu ;
- l'indisponibilité de mentions sur les comportements, le suivi des présences, les sanctions disciplinaires et les évaluations ;
- l'absence d'acte de nomination notamment les arrêtés de nomination de l'Agent comptable particulier et du Comptable des matières ;
- l'absence de fiches de postes.

L'impôt sur le revenu (IR) de la plupart des agents de la CTNDS est calculé sur la base d'une part alors que leur situation familiale a évolué depuis fort longtemps.

### **Contrats saisonniers non visés par l'Inspecteur du travail**

Les contrats de travail saisonniers signés par la CTNDS ont une durée de onze mois. La Cour constate, cependant, que ces contrats ne sont pas revêtus du visa de l'Inspecteur du Travail et de la Sécurité sociale requis par la réglementation en vigueur pour tout contrat de travail à durée déterminée supérieure à trois mois.

### **Accords irréguliers de permissions d'absence de longue durée**

Des permissions d'absence de plusieurs mois, voire plusieurs années, pour convenance personnelle sont accordées à des artistes par le Directeur général. Même si elles demeurent sans rémunération, ces absences prolongées de certains artistes, qui ne sont pas remplacés, pourraient être préjudiciables au bon fonctionnement de la Compagnie du Théâtre Daniel Sorano.

### **Inexistence d'un plan de formation du personnel**

Un plan de formation adéquat fait défaut à la CTNDS en dépit du faible niveau de qualification de la plupart de ses agents administratifs et du besoin de perfectionnement du personnel artistique et technique. Des prévisions de formation sont budgétisées pour des montant ne dépassent guère cinq cent mille (500.000) francs par année mais ne sont jamais exécutées.

### **Irrégularité de la situation administrative du Directeur général**

M. Ousmane DIAKHATE cumule, depuis une dizaine d'années, les fonctions de Directeur général de la CTNDS avec celles de Maître de conférences à la Faculté des Lettres et Sciences humaines de l'Université de Dakar.

### **Irrégularité du contrat de travail de l'Agent comptable particulier**

M. Babacar MBENGUE, Agent comptable particulier, est admis à faire valoir ses droits à la retraite depuis 1997. Son contrat de travail a fait l'objet d'une dizaine de renouvellements. Or, selon les dispositions de la loi n° 97-17 du 1<sup>er</sup> décembre 1997 portant Code du Travail, modifiée, en dehors de cas expressément prévus par cette loi, le second renouvellement d'un contrat de travail à durée déterminée s'analyse comme la conclusion d'un contrat de travail à durée indéterminée. Monsieur MBENGUE se trouve donc dans une situation irrégulière à la CTNDS.

### **Défaut d'émargement des registres de paie**

La plupart des salariés perçoivent leur salaire sans émargement des registres de paie. Le billeteur, M. Oumar GUEYE, en toute méconnaissance de la réglementation, soutient que certains artistes n'émargent pas parce qu'ils sont illettrés.

### **Absence de suivi des prêts ou avances sur salaire**

Il n'existe pas de procédure formalisée des prêts ou des avances sur salaires, aucune distinction n'étant faite par ailleurs entre les deux. Cette absence de formalisation a pour conséquence un défaut de suivi des prêts, notamment. Certains prêts accordés au personnel n'ont pas fait l'objet de remboursements depuis plusieurs années. Ainsi, à la date du 12/11/2007 et sur trois années consécutives (de 2005 à 2007), aucun remboursement de prêt n'a été effectué par le personnel bénéficiaire.

## **Absence de couverture sociale**

En matière de cotisations sociales, la contribution relative à la quote-part des employés saisonniers est effectivement précomptée lors du règlement du salaire, mais n'est pas reversée auprès de l'Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES). Il en est de même pour la quote-part de l'employeur.

### **7.3. Principales recommandations de la Cour**

La Cour recommande :

#### **Au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances**

- de faire diligenter une enquête sur le manquant de 38.500.000 francs, représentant des sommes retirées de la banque par la Direction de la CTNDS et non reversées à la caisse.

#### **Au Ministre de la Culture et du Patrimoine historique classé,**

- de veiller, en rapport avec le ministère de l'Economie et des Finances, à ce que la CTNDS se conforme à la réglementation du SYSCOA ;

- de faire procéder, en rapport avec le Recteur de l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, à la régularisation de la situation administrative du Directeur général de la CTNDS, M. Ousmane DIAKHATE ;
- de prendre un acte administratif nommant les membres du Conseil d'Administration, dans la limite du nombre autorisé par la réglementation ;

#### **A la Compagnie du Théâtre national Daniel Sorano,**

- de procéder à l'adaptation de son organisation au contexte d'un marché des spectacles et de pourvoir les postes vacants ;
- de soumettre dans les meilleurs délais un projet de règlement intérieur et un texte réglementant le fonctionnement du Comité de lecture ainsi qu'un manuel de procédures comptables à l'approbation du Conseil d'Administration ;

- de formaliser et de soumettre à l'approbation du Conseil d'Administration une politique tarifaire pour les différentes prestations de service offertes par la Compagnie ;
- de saisir la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor pour la nomination régulière d'un Agent comptable particulier et d'un comptable des matières ;
- de prendre les dispositions nécessaires pour mettre en place un système de contrôle interne efficace ;
- de produire des états financiers fiables reflétant l'image fidèle de la situation financière de la Compagnie ;
- de mettre en place un bon dispositif de gestion des achats et de la trésorerie de la CTNDS ;
- de veiller au respect de la réglementation en matière fiscale ;
- de veiller au respect de la réglementation en matière sociale ;
- de prendre les dispositions nécessaires pour mettre le Service administratif dans les conditions optimales d'une bonne gestion des ressources humaines ;
- de n'user qu'à titre exceptionnel des gratuités dans les prestations fournies par la CTNDS, afin de ne pas compromettre la rentabilité financière et la continuité de l'exploitation de la structure.

**Réponse de Monsieur Ousmane DIAKHATE, Directeur général**

***Monsieur le Président,***

*(...) au terme de sa mission de vérification des comptes et des contrôles des entreprises publiques, le président de la commission nous a envoyé les conclusions définitives, et la fiche analytique sur la gestion 2003-2006 de notre compagnie.*

*La commission nous avait recommandé, sans attendre, de commencer à corriger les anomalies relevées. Depuis, nous nous sommes attelés à la tâche, avec l'éclairage des conseils que nous continuons de recevoir de ses membres.*

*Ainsi, toutes les questions comptables, fiscales, et de gestion du personnel, sont en train d'être corrigées.*

*La constitution du conseil d'administration, l'actualisation du règlement intérieur, ainsi que celle du comité de lecture, la proposition d'une tarification fixe de la location de la salle et des troupes seront l'objet d'un conseil d'administration spécial avant la rentrée prochaine. Nous veillerons désormais à ce qu'il y ait plus de régularité des réunions.*

*S'agissant de ma situation administrative, je pense qu'il est nécessaire de donner un certain nombre de précisions. Quand j'ai été nommé Directeur général de Sorano, j'avais le grade de maître de conférences, et j'assumais les fonctions de Chef de Département de Lettres modernes à l'UCAD. Mon salaire était supérieur à celui du Directeur général que je remplaçais.*

*La situation de détachement posait problème, car l'avancement d'un universitaire dépend de ses enseignements, de ses encadrements et de ses publications. C'est ainsi que le conseil d'administration, en accord avec le Ministre de la Culture, m'a proposé de rester dans mon corps universitaire, et d'accepter une indemnité spéciale (...). C'est cette situation qui prévaut encore aujourd'hui. J'ajoute que si j'avais accepté le détachement, je ne serais pas aujourd'hui, grâce à la volonté de Dieu, et à la qualité de mes travaux universitaires, Professeur titulaire de classe exceptionnelle.*

*Le président du Conseil d'administration et moi-même, avons largement bénéficié du passage de la commission de vérification, et nous nous efforçons d'appliquer toutes ses directives.*

### **Réponse de M. Babacar MBENGUE, Agent comptable particulier**

#### ***Absence d'un système de contrôle interne et d'un manuel de procédures comptables***

*Le théâtre maîtrise très bien toutes les activités bien que diverses. La Direction Générale supervise toutes les activités relatives au bon fonctionnement de l'Etablissement.*

*Pour le financement : les chefs de service expriment par écrit leurs besoins chiffrés à Monsieur le Directeur Général qui, après étude de l'opportunité, ordonne la dépense, celle-ci est réglée soit par la caisse ou par la banque. Cette procédure est connue de tous mais n'est pas formalisée.*

Toutes les factures reçues sont comptabilisées en bonne et due forme.

### **Données informatiques peu fiables**

Il est exact qu'en 2007 nous avons eu des problèmes avec notre logiciel. Mais toutes les données sont récupérées, nous disposons maintenant de clé USB.

Le compte 401100 enregistre les factures à rattacher parce qu'elles concernent l'exercice qui prend fin. Le logiciel « Ciel » dont nous disposons, si l'exercice n'est pas fermé, les opérations en cours sont enregistrées et lorsque vous tirez le grand livre, il vous donne la situation de la période de chaque compte et le solde cumulé des deux exercices, c'est ce qui s'est passé en 2003-2004. Mais seul le solde à régler figure dans les Etats Financiers.

Le compte de la classe 8 on n'y enregistre que les reprises de subventions d'équipement (voir SYSCOA) « Compte 865 ».

### **Absence de comptabilité de tiers**

Les tiers sont suivis et bien identifiés. Les avances sur salaire, les charges à payer et produits à recevoir figurent dans les grands livres et sont suivis dès que l'opération est faite.

### **Banque – Etats de Rapprochement – Caisse – Trésor**

Pour la banque, il y a un journal de banque où toutes les opérations sont transcrites. L'Agent Comptable Particulier ne décide de rien sans l'autorisation du Directeur Général. Il y a double signature sur les chèques bancaires. A la fin de chaque mois dès que nous recevons le relevé bancaire, un état de rapprochement est fait.

Les états de rapprochement sont signés par l'Agent Comptable Particulier. Il peut arriver par inadvertance que la date à laquelle est fait soit oubliée. Nous prenons acte pour y remédier.

Pour la caisse, les dépenses autorisées par le Directeur Général y sont comptabilisées. Il encadre bien les dépenses surtout les menues dépenses.

Pour les supports le livre journal est numéroté et il y a traçabilité de toutes les opérations. Toutes les pièces comptabilisées sont archivées.

Les recettes issues des représentations sont versées à la caisse ou à la banque suivant un bordereau de vente de tickets.

Quant au contrôle, il y en a bien. C'est l'Agent Comptable Particulier qui, après un contrôle a décelé les manquements de chèques retirés par le caissier à la banque et non versés à la caisse.

Une lettre informant le Directeur Général est faite, celle-ci figure dans le rapport provisoire de la Cour.

Pour l'élaboration du budget, le Directeur Général réunit les responsables pour arbitrage. C'est à l'issue de cette séance de travail que le projet de budget est soumis au conseil d'administration, il faut noter que le budget est fait au mois de novembre, les réalisations qui y figurent sont estimées jusqu'au 31 décembre donc à titre indicatif. Les charges qui sont comptabilisées pendant la période complémentaire qui va jusqu'au 30 avril n'y figurent pas, c'est pourquoi, il y a un décalage entre les réalisations estimées du budget et les réalisations de la balance définitive.

Pour le trésor, il y a une erreur de report à notre niveau qui fait ressortir un découvert de 1 983 644 francs que le trésor ne nous a pas octroyé.

Nous prenons acte pour la correction. Néanmoins, il faut noter que le trésor ne nous donne pas de relevé mensuel comme le fait la banque, pour un rapprochement mensuel.

### **Situation budgétaire et fiscale**

Le budget étant prévisionnel, fait sur la base du rapport d'activités du Directeur Général, il arrive que certaines rubriques dotées ne soient pas consommées. Mais nous nous sommes toujours contenus dans l'enveloppe du budget voté par le Conseil d'Administration. Pour le suivi budgétaire, périodiquement nous tirons la balance pour savoir le niveau de consommation de chaque compte.

Pour la TVA, bien qu'il y ait eu des retards qui sont dus au versement tardif de notre subvention, nous sommes à jour avec l'Administration Fiscale. Pour les pénalités, lorsqu'elles sont payées le compte de charges est imputé. Dans le cas contraire le compte 444100 « ETAT TVA DUE » est imputé.

Les TVA sur les factures SONATEL, SENELEC, la totalité de la facture est payée. La TVA supportée par SORANO comptabilisée au compte « 645000 TVA supportée ».

*Il est exact que la retenue à la source de 5% sur les prestations n'est pas faite. Il en est de même pour la rémunération du Président du Conseil d'Administration qui n'est pas imposée, nous prenons acte pour y remédier.*

### **Immobilisations**

*Les immobilisations figurent en bonne place dans les états financiers. Le tableau des amortissements les inventorie toutes.*

*En 1989 (voir états financiers 1989 (90) nous avons reçu du Ministre de l'Economie et des Finances un don de véhicule Peugeot 505 estimé par l'agent judiciaire de l'Etat à 2 000 000 de FCFA. Ce véhicule a été réformé. C'est en 2003 que nous l'avons sorti du patrimoine de l'Etablissement.*

*Pour le matériel de transport vétuste nous prenons acte pour le réformer. L'utilisation du taux uniforme de 20% appliqué pour l'amortissement des immobilisations, a été autorisée en son temps par le Conseil d'Administration.*

### **Achats et autres charges**

*Pour les achats, les directeurs expriment leurs besoins par écrit. Le Directeur Général juge l'opportunité donne son accord et demande à l'Agent Comptable Particulier d'exécuter la dépense. Par ce biais il encadre bien et les activités et les dépenses. Les factures sont comptabilisées dans le journal de banque et toutes les justifications sont archivées.*

### **Recouvrement**

*Pour le recouvrement, les chèques qui nous reviennent impayés sont remis au chef de la programmation qui gère les clients. Ces derniers sont relancés et ils payent parce qu'ils veulent sauvegarder nos relations.*

### **Paye**

*Pour la paye, les agents émargent. Il y a des illettrés qui émargent parfois à côté. Nous prenons acte des observations.*

**Avances sur salaire**

*Pour les avances sur salaire il y a bien suivi. Pour les permanents, les retenues sont faites à la source par le service central de la solde, suite à une lettre qui lui est adressée, pour les temporaires la retenue est faite par le billeteur lors de la paye.*

**Couverture sociale**

*Il est exact que les cotisations précomptées sur les agents temporaires ne sont pas versées à l'IPRES ainsi que les cotisations patronales, nous sommes présentement entrain de faire la situation pour la régularisation. Mais depuis 2008, toutes les cotisations sont reversées à l'IPRES.*

**Réponse de Monsieur Oumar GUEYE, billeteur****Paye :**

*Les agents émargent avant de percevoir leur salaire. Nous avons des illettrés qui parfois émargent à côté. Mais nous prenons acte de l'observation pour corriger.*

**Réponse de Madame Assiétou Dieng BA, ancienne Directrice de la Production****Monsieur le Président,**

*(...) Je vous demanderais de bien vouloir vous rapprocher de la direction générale pour vous voir communiquer toutes informations utiles concernant les pièces produites et entrées réalisées sur la vie des troupes.*

*Je vous prie de croire, **Monsieur le Président**, à l'expression de ma parfaite considération.*

## **CHAPITRE 8**

### **La Société d'Exploitation - Société Nouvelles Conserveries du Sénégal (SE-SNCDS)**

#### **8.1. Présentation**

Créée le 20 décembre 2000, la Société d'Exploitation - Société Nouvelles Conserveries du Sénégal (SE-SNCDS) est une société anonyme au capital social d'un milliard cinq cent soixante-dix millions cinq cent mille (1 570 500 000) francs CFA, apporté par deux actionnaires :

- le Fonds de Promotion économique (FPE) pour 848 070 000 francs, soit 54% ;
- la Société Nouvelles Conserveries du Sénégal pour 722 430 000 francs, soit 46%.

La SE/SNCDS est liée à la Société Nouvelles Conserveries du Sénégal (SNCDS) par une convention d'exploitation signée le 20 février 2001 qui lui permet d'exploiter, sur une période de six ans, l'outil de production de cette dernière ainsi que l'ensemble de ses accessoires, moyennant une redevance annuelle de six cent cinquante millions (650 000 000) de francs.

La SE-SNCDS qui a démarré ses activités le 05 février 2001 a pour objet :

- l'exploitation et la gestion d'une usine de conserverie et de transformation de produits de la mer ;
- l'achat, le transport, le stockage, la transformation et la commercialisation de tous produits de la mer ;
- et, plus généralement, toutes opérations industrielles, commerciales, financières, mobilières ou immobilières se rattachant directement ou indirectement aux objets ci-dessus spécifiés afin d'en faciliter l'exécution, notamment sur le plan de l'approvisionnement de l'usine.

Au cours de la période 2001-2007, deux Présidents se sont succédé au Conseil d'Administration de cette société. Il s'agit de M. Sogui DIOUF qui a assuré la présidence du Conseil d'Administration de décembre 2000 à octobre 2005 et de M. Cheikh Tidiane TOURE, nommé à ce poste à partir d'octobre 2005.

Concernant le poste de Directeur général, il a été occupé successivement par M. Souleymane SY qui a dirigé la structure du 29 décembre 2000 à janvier 2008 et par M. Ousseynou NDIAYE depuis janvier 2008.

Le contrôle de la Cour fait suite à une correspondance de Monsieur le Premier Ministre sollicitant du Président de la Cour des comptes de « *bien vouloir demander à la CVCCEP de procéder à un audit financier et comptable de la SE-SNCDS* ».

## **8.2. Principales observations de la Cour**

### **8.2.1. La situation juridique et administrative**

#### **Intérêts de la SE-SNCDS mal pris en compte dans la convention d'exploitation**

Dans la convention d'exploitation signée avec la SNCDS, la détermination du montant de la redevance annuelle à payer à la SNCDS n'a pas tenu compte des besoins d'investissement futurs de la SE-SNCDS.

En plus, le personnel de la SNCDS a été transféré systématiquement à la SE-SNCDS sans aucune considération des possibilités financières de celle-ci.

#### **Paiement de la créance de la Banque Sénégal - Tunisienne (BST) hors concordat de février 2001 et sans autorisation du Conseil d'Administration**

Dans le concordat liant la SNCDS, toutes les créances sont regroupées et doivent être réglées selon leur rang.

La Cour relève, à la suite du cabinet Ficadex, que la créance de la Banque Sénégal-tunisienne (BST) a été extirpée du lot de créances et réglée par le Directeur général à l'insu des autres créanciers du concordat.

Le Directeur général de la SE-SNCDS a ainsi directement procédé au règlement de la dette due à la Banque Sénégal-tunisienne (BST), sans autorisation préalable du Conseil d'Administration et sans considération du rang des créanciers visé par le concordat.

### **Un Conseil d'Administration n'exerçant pas pleinement ses prérogatives**

Le Conseil d'Administration n'exerce pas pleinement ses prérogatives au niveau de l'examen et de l'arrêté des comptes et au niveau de l'approbation des budgets, notamment. Dans ces deux domaines, les retards constatés vont de 2 à 7 mois.

### **Un accroissement des charges de personnel**

Les charges de personnel de la société ont progressé de 14,7% sur la période 2001-2007, une progression expliquée essentiellement par le poids important des rémunérations du personnel dirigeant de l'entreprise, par des recrutements et l'octroi de primes que les résultats de l'activité ne justifient pas. Sur toute la période sous revue, les charges de personnel ont toujours absorbé la valeur ajoutée, ce qui compromet la rentabilité économique de l'entreprise.

### **Dépassements systématiques de l'enveloppe mensuelle fixée pour la couverture des factures d'électricité, d'eau et de téléphone du Directeur général.**

M. Souleymane SY, ancien Directeur général, n'a jamais respecté la décision du Conseil d'Administration de plafonner à deux cent cinquante mille (250 000) francs par mois la couverture des ses factures d'électricité, de téléphone et d'eau.

Non seulement M. SY a toujours dépassé les plafonds autorisés, mais il a, en toute irrégularité, fait prendre en charge par la société les factures du téléphone mobile de son épouse.

## **Règlement intégral de factures pour des travaux non terminés**

M. Souleymane Sy, ancien Directeur général de la société a fait procéder au règlement de la facture de l'Entreprise africaine de Chaudronnerie et de Tuyauterie (ACT) S.A par traites alors que les travaux liés à la déconnexion des installations du bassin de stockage d'eau, de la cuve de fuel ainsi que de la salle de traitement d'eau et des chaudières qui lui étaient confiés n'étaient pas achevés.

### **8.2.2. La gestion budgétaire**

Concernant la gestion budgétaire, la Cour a relevé plusieurs insuffisances et anomalies dont l'établissement et l'approbation de budgets irréalistes et déséquilibrés (Charges supérieures aux ressources), le défaut de correspondance entre les montants des réalisations figurant aux budgets et ceux inscrits en comptabilité, ainsi que des dépassements budgétaires.

### **8.2.3. La situation comptable, financière et fiscale**

#### **Défaillances dans l'organisation comptable**

Il n'existe à la SE-SNCDS ni manuel de procédures comptables et administratives ni système d'archivage opérationnel.

#### **Un système d'information non adapté aux besoins de l'entreprise**

La société utilise le logiciel « AS 400 » ne permettant pas de générer directement les états financiers et un parc informatique vieillissant non renouvelé depuis 2001.

#### **Une mauvaise tenue de la comptabilité**

La Cour a relevé plusieurs manquements dans la tenue de la comptabilité, notamment :

- le non respect du principe comptable d'intangibilité ou de correspondance du bilan d'ouverture et d'un bilan de clôture défini dans le SYSCOA.

Sur certains exercices, la reprise des données n'est pas correcte et les montants inscrits au niveau des colonnes « *reports de soldes de l'exercice n* » ne correspondent pas aux soldes à reporter de l'exercice n-1 ;

- des discordances entre les chiffres produits dans les différents états comptables qui remettent en cause le principe de la sincérité des états financiers ;

- l'absence d'un système de comptabilité analytique opérationnel permettant de fournir des informations précises et à temps, au regard des coûts, marges et profits sur les différents produits.

### **Une baisse des principaux indicateurs financiers**

L'analyse de la situation financière sur la période 2001-2007 a mis en évidence une baisse des principaux indicateurs financiers : un excédent brut d'exploitation négatif, un déficit d'exploitation croissant et un résultat financier négatif.

La Cour relève également une dégradation des agrégats de trésorerie : fonds de roulement négatif et en décroissance et une trésorerie nette négative de l'ordre de huit cent cinquante millions (850 000 000 F).

### **Des dettes fiscales élevées**

Malgré les avantages découlant de son statut de point franc, la SE-SNCDS peine à se libérer de ses dettes fiscales qui s'accroissent d'année en année et à reverser la TVA collectée sur les ventes locales.

Ses dettes fiscales sont estimées à huit cent vingt-huit millions trois cent quatre-vingt-dix dix mille neuf cent quarante-sept (828 390 947) francs en 2006.

### **8.2.4. Achats en marge du manuel de procédures**

La Cour a relevé des manquements graves liés, notamment, à une mise à l'écart de la Cellule d'achats pour les achats concernant le poisson, l'huile, les boîtes vides, gérés par le Directeur général, le Directeur commercial et le Directeur administratif et financier, sans qu'aucune raison objective ne le justifie.

Cette cellule, dont le rôle est de centraliser et d'étudier toutes les demandes d'achat avant déclenchement de la procédure, n'est pas associée à ces opérations, ce qui pose un problème de transparence dans la gestion des gros approvisionnements de la société.

Par ailleurs, certaines dispositions du manuel de procédures des achats ne sont pas respectées. Elles concernent la pré-comptabilisation des règlements et la création, en comptabilité auxiliaire, d'un « fichier nouveau » pour chaque nouveau fournisseur destiné au suivi et à l'exécution de commandes non budgétisées ;

Il s'y ajoute un laxisme dans la comptabilisation des achats avec des écritures non passées dans les grands livres, sans compter l'acquisition d'un stock d'emballages lors du concordat pour un montant de cent quinze millions sept cent trente-six mille cinq cent cinquante (115 736 550) francs alors que l'entreprise, confrontée à une tension permanente de trésorerie, était certaine de ne pouvoir l'utiliser, les emballages étant déjà imprimés au nom de la SNCDS.

### **8.2.5. Une baisse notoire des ventes**

En ce qui concerne la gestion des ventes des produits de la SE-SNCDS, la Cour note une chute de 35,56% des ventes en 2007, par rapport à 2006, expliquée par plusieurs facteurs dont le retard dans la mise en place du plan de financement, les difficultés dans l'approvisionnement en matières premières et l'arrêt de l'usine dû à une mise à niveau de l'outil de production.

Outre les contraintes financières limitant la capacité de la SE-SNCDS à s'approvisionner correctement, le coût élevé des autres facteurs de production (main d'œuvre manutentionnaire, tarifs portuaires, carburant, etc.) n'est pas de nature à assurer des avantages concurrentiels et, donc, une compétitivité structurelle à la société.

La qualité de la production a baissé à cause d'un encadrement et d'une surveillance défailants imputables aux responsables du service de la Production et du Service assurance qualité de la SE-SNCDS. Aussi, les retours de marchandises pour poids insuffisant ou défaut de qualité sont-ils fréquents.

La Direction commerciale contourne cette situation en accordant dans ses comptes des avoirs aux clients victimes.

La baisse de la qualité de la production a eu comme conséquences, d'une part, l'accroissement du montant des avoirs détenus par la clientèle et, d'autre part, la modification de la structure du portefeuille de la clientèle.

Les clients traditionnels français délaissent progressivement la SNCDS au profit de sociétés assurant une production de qualité.

### **8.2.6. La viabilité de la SE-SNCDS compromise**

La situation financière actuelle de la SE-SNCDS n'est pas reluisante et compromet sérieusement la poursuite de l'exploitation. Les conditions d'exploitation de la société, depuis le démarrage des activités, n'ont pas permis d'atteindre une production optimale. Les objectifs fixés dans le Business plan sont loin d'être atteints.

De même, la société vit une situation de précarité marquée par la non reconstitution des capitaux propres et l'arrivée à terme de la convention d'exploitation avec la SNCDS mettant cette dernière dans une position « *d'entrer en possession de son outil de production à tout moment, et cela, sans préavis* ».

A ce tableau sombre s'ajoutent l'incapacité de la société à financer son besoin en fonds de roulement et des pertes cumulées qui, en raison de leur importance, ont fini par absorber les capitaux propres.

Depuis l'exercice 2003, les capitaux propres de la SE-SNCDS présentent un solde négatif, ce qui signifie que les résultats déficitaires cumulés dépassent le capital social de l'entreprise.

De plus, dans sa situation actuelle, la SE-SNCDS est dans l'incapacité d'honorer, aux échéances prévues, ses engagements portant essentiellement sur le financement de l'exploitation (découverts, dettes fournisseurs et dettes fiscales) et le paiement de la redevance dont les arriérés ont considérablement augmenté la rubrique « autres dettes ».

Enfin, l'endettement global de la SE-SNCDS a connu une progression inquiétante au cours de la période 2001-2006. De deux millions six cent dix-sept mille cinq cent deux (2 617 502) francs en 2001, l'endettement de la société a pratiquement triplé en 2006, passant à sept millions sept cent quatorze mille cinq cent cinq (7 714 505) francs.

Pis, les dettes fournisseurs ont atteint des montants tels que la société ne bénéficie plus de la confiance des fournisseurs qui refusent de lui accorder des délais de paiement.

### **8.3. Principales recommandations de la Cour**

La Cour recommande :

#### **Au Conseil d'Administration,**

- de bien examiner les possibilités d'un règlement des arriérés de paiement de la redevance afin de permettre à la SE-SNCDS de respecter les termes du concordat ;
- de procéder à l'approbation des états financiers dans les délais légaux.

#### **Au Conseil d'Administration et à la Direction générale de la SE-SNCDS,**

- d'étudier les possibilités de réduire le volume d'endettement de la société suivant un échéancier fixé d'accord parties avec les fournisseurs et autres créanciers.

#### **Au Directeur général de la SE-SNCDS,**

- d'inviter l'entreprise Africaine de Chaudronnerie et de Tuyauterie (ACT) à finaliser, dans les plus brefs délais, ses travaux et de faire procéder à leur réception définitive ;
- de s'assurer de la conformité des différents documents budgétaires et de veiller à la cohérence des données ;
- de soumettre tout dépassement à l'autorisation préalable du Conseil d'Administration ;

- de prendre les mesures appropriées pour réduire les charges de personnel et accroître la productivité ;
- d'inviter le Chef comptable à procéder à une évaluation exhaustive de l'ensemble des factures d'eau, de téléphone et d'électricité payées pour le compte de M. Souleymane SY sur la période 2001-2007 afin de déterminer le montant exact des dépassements et lui réclamer son remboursement ainsi que celui des factures du téléphone mobile de son épouse ;
- de prendre sans délai les mesures nécessaires en vue d'améliorer la rentabilité de l'entreprise ;
- de prendre toutes les dispositions utiles pour la présentation des états financiers et des budgets au Conseil d'Administration à bonne date ;
- de confectionner un manuel de procédures administratives et comptables et de le soumettre à la validation et à l'approbation du Conseil d'Administration ;
- de prendre les dispositions nécessaires pour améliorer l'environnement informatique de la SE- SNCDS ;
- d'inviter les services de la Comptabilité à apporter plus de rigueur dans l'élaboration des documents comptables en veillant, notamment, au respect des principes comptables et à la concordance entre les chiffres de la balance générale et ceux du bilan ;
- de veiller au respect des obligations fiscales de la SE-SNCDS notamment à l'apurement de sa dette fiscale et le reversement de la taxe sur la valeur ajoutée et des impôts et taxes retenus sur les salaires ;
- d'intégrer, pour plus de transparence, les achats de poisson, d'huiles et de boîtes dans les compétences de la Cellule achats tout en veillant à la renforcer en personnel et en moyens matériels ;
- de formaliser les procédures d'achats de poisson, d'huiles et de boîtes ;

- de rechercher, en relation avec le ministère de l'Economie maritime, des Transports maritimes, de la Pêche et de la Pisciculture, des solutions aux questions d'approvisionnement en matières premières de la SE-SNCDS ;
- d'inviter le Directeur de la Production à veiller sur la qualité de la production en assurant l'encadrement et la supervision requis.

### **Réponses de Monsieur Souleymane SY, ancien Directeur Général de la SE-SNCDS**

#### ***Monsieur le Président,***

*(...) Tout d'abord, je voudrais attirer l'attention de la Cour, que les décisions relatives aux intérêts de la SE-SNCDS, mal pris en compte dans la convention d'exploitation, sont la conséquence de décisions prises par le comité de mise en place du plan de restructuration de la SE-SNCDS qui a validé toutes les clauses de la convention d'exploitation, notamment le montant du loyer, le transfert systématique du personnel, le traitement hors concordat de la créance BST.*

*Ensuite, en qui concerne l'enveloppe mensuelle pour la couverture des charges de téléphone, d'eau et d'électricité, je demande à la Cour, de bien vouloir considérer l'utilisation de mon mobile personnel (enregistré au nom de mon épouse) à des fins professionnelles, d'autant que, pendant toute la durée de ma gestion, la SE-SNCDS ne m'a jamais doté de téléphone mobile ni de numéro mobile.*

*Vous conviendrez par conséquent que l'enveloppe qui m'avait été allouée pour mon domicile, n'a pas fait de dépassements.*

*Par ailleurs, vous notez à juste titre, la défaillance du système d'informations, liée à la vétusté du matériel informatique vieillissant, dont la maintenance était devenue de plus en plus problématique ainsi qu'une organisation et procédure comptables certainement perfectibles avec des ressources nouvelles à mettre en place.*

*En ce qui concerne les achats, la cellule que j'ai mise en place, avait des compétences bien précises, à l'exclusion des intrants sensibles qui faisaient l'objet d'une procédure particulière qui impliquait l'encadrement (c'est-à-dire le directeur général et les directeurs) où les décisions étaient prises.*

*La chute des ventes est liée à la perte de la clientèle des grandes surfaces, face à l'incapacité de la SE-SNCDS à financer leurs commandes.*

*Les problèmes de qualité sont nés avec les contrats conclus avec les professionnels de la conserve qui ont un niveau de normes de contrôle et de rigueur que n'ont pas les importateurs traditionnels, qui se contentent des contrôles des autorités sanitaires de l'espace de l'Union Européenne.*

## **Réponse de Monsieur Ousseynou NDIAYE, Directeur général de la SE-SNDS**

### ***La situation juridique et administrative***

#### ***1.3. Un Conseil d'administration n'exerçant pas pleinement ses prérogatives***

*La nomination d'un nouveau Président du Conseil d'administration est en cours et devrait permettre au Conseil d'administration d'exercer pleinement ses prérogatives.*

#### ***2. la Gestion budgétaire***

*Nous sommes en train de prendre toutes les dispositions nécessaires pour palier ces insuffisances*

### ***La situation comptable et financière***

#### ***3.1. Défaillance dans l'organisation comptable***

*En réponse à votre observation n° 11 du rapport spécial provisoire, nous avons pris l'engagement de passer en revue toutes procédures financières, administratives et comptables afin de les formaliser.*

*Une solution au système d'archivage est en cours d'étude pour ce qui est de la situation géographique des archives, de la codification et du rangement des documents en question.*

### **3.2. Non fiabilité du Système d'information**

*Le système AS400 que nous utilisons permet de faire la saisie des écritures jusqu'à l'établissement de la balance générale définitive.*

*Concernant l'automatisation de la liasse SYSCOA, un paramétrage doit être fait pour permettre l'extraction de la balance COBYS vers EXCEL.*

*Toutefois, dans l'attente de moyens financiers nous permettant de migrer vers un système plus performant et de renouveler le parc informatique, le système et les logiciels AS400 sont régulièrement maintenus.*

### **3.3. Une mauvaise tenue de la comptabilité**

*Concernant cette observation, nous avons déjà donné nos éléments de réponse à vos recommandations n° 13 et 14 du rapport spécial provisoire.*

*Nous avons constaté qu'au début de votre mission d'audit, il y a eu des imperfections dans la transmission des documents, mais cela a été corrigé et nous avons mis à la disposition des auditeurs les balances définitives ayant pris en compte les observations issues du commissariat aux comptes ainsi que les rapports du Commissaire aux comptes.*

*Quant à l'intangibilité des bilans, nous estimons que ce principe comptable concerne les comptes bilan alors que les comptes visés par les rapporteurs à travers les balances générales sont des comptes de charges et de produits soldés en fin d'exercice et ne pouvant en aucun cas se reporter sur l'exercice suivant.*

### **3.4. Une baisse des principaux indicateurs financiers**

*Des mesures sont prises pour résorber cette situation :*

- La structure de nos prix de vente est revue à la hausse afin d'augmenter notre marge brute ;*
- Les standards de production son en train d'être revisités pour une meilleure rationalisation des charges d'exploitation ;*

- Bien qu'insuffisant, le FPE a augmenté son concours pour le financement des campagnes thonières.

### **3.5. Dettes fiscales**

Nous faisons tenir en pièces jointes l'attestation délivrée à la SE-SNCDS pour reversement de la TVA et la seule mise en demeure 02788/DGID/DI/CGE/BR du 02 juillet 2009 qui nous a été adressée à tort parce que concernant la SNCDS

Le solde de la dette fiscale est constitué pour l'essentiel de l'impôt sur le revenu dont le versement à l'Etat nous donnerait droit à un titre de subvention du fait de notre statut de point franc. Cependant, compte tenu de notre déficit permanent de trésorerie, nous ne pouvons pas faire face au décaissement préalable.

### **4. Achat en marge du manuel de procédures**

Nous ne partageons pas vos observations relatives aux achats de poisson, de boîtes vides et d'huile.

Concernant l'achat du poisson, une commission fixe mensuellement les prix que nous appliquons.

Cette commission chargée du suivi du protocole d'accord signé entre l'Etat du Sénégal et des armateurs européens pour l'approvisionnement de l'usine est constituée par :

- un représentant de la Direction des pêches ;
- Un représentant du GAIPES ;
- Les armateurs et leurs consignataires ;
- La Direction générale de la SE-SNCDS.

Pour ce qui est des boîtes vides, nous vous avons fait parvenir les propositions de prix de la société MIVISA qui est un fabricant espagnol et CROWN Sénégal qui est la seule industrie de boîtes au Sénégal.

Quant aux autres achats, le Chef du département Administration ayant sous sa tutelle la Cellule Achats a toujours été au courant des négociations car c'est cette structure qui a toujours eu à faire les négociations préalables qu'elle soumet à son appréciation pour validation.

### **3.5 Qualité des produits et chute inquiétante des ventes**

*Quant à la qualité de la production, le seul retour de marchandises pour non-conformité concerne le conteneur de SAUPIQUET et qui par rapport à la période sous revue représente 0,05% de nos expéditions qui se chiffrent à 2 143,58 conteneurs.*

*Pour votre information, nous avons pris la décision de ne plus coopérer avec certains clients français traditionnels car, du fait de notre insuffisance de trésorerie, nous ne pouvons plus supporter leurs conditions commerciales d'achat du fait des délais de règlement trop longs, des faibles prix pratiqués et de longs délais de stockage. Les clients que nous avons délaissés sont (...) et ceux avec qui nous continuons à affailler sont (...)*

### **3.6. Viabilité de la SE-SNCDS**

*Soucieux de l'avenir de la société, le Ministère de l'Economie maritime a instruit la Direction générale de concevoir un nouveau plan de restructuration devant définir les possibilités de relance dans de bonnes conditions des activités de la structure afin d'en assurer sa pérennité en vue de sa cession. Ce document est confectionné et validé par les autorités.*

## **CHAPITRE 9**

### **Le Centre hospitalier national psychiatrique de Thiaroye (CHNPT)**

#### **9.1. Présentation**

Le Centre hospitalier national psychiatrique de Thiaroye (CHNPT), a été créé en 1961.

Conçu initialement comme une annexe de l'Hôpital de Fann, destinée à accueillir les malades chroniques et dangereux, l'Hôpital psychiatrique de Thiaroye a connu, depuis sa création, de profondes mutations avec l'obtention de son autonomie administrative en 1972 et son érection en établissement public de Santé à la faveur de la réforme hospitalière de 1998.

Il a été érigé en établissement public de santé par le décret n° 2000-1167 du 29 décembre 2000, et placé sous la tutelle technique du ministère de la Santé et de la Prévention médicale et sous la tutelle financière du ministère de l'Economie et des Finances.

Le contrôle du CHNPT par la Cour a porté sur les gestions allant de 2003 à 2006. Le Conseil d'Administration est présidé par le Professeur Samba DIALLO. La Direction est assurée par Mme Maïmouna Régine DIOP DIOUF nommée par décret n°2005-961 du 20 octobre 2005 en remplacement de M. Luc DIONOU.

#### **9.2. Principales observations de la Cour**

##### **9.2.1. Sur l'organisation et le fonctionnement**

###### **Absence d'organigramme et de règlement intérieur approuvés par le Conseil d'Administration**

L'Hôpital a été érigé en établissement public de santé en 2001.

Toutefois, à ce jour, les projets d'organigramme et de règlement intérieur n'ont pas été approuvés par le Conseil d'Administration en violation de l'article 17 du décret n° 98-702 portant organisation administrative et financière des établissements publics de santé.

L'absence de ces documents dilue les responsabilités et ne permet pas d'avoir une visibilité sur les liens fonctionnels et hiérarchiques qui sous-tendent l'organisation.

### **Manuel des procédures administratives, financières et comptables non adapté**

Le CHNPT ne dispose pas d'un manuel de procédures adapté à ses activités. Le référentiel actuellement utilisé est un standard conçu par la Direction des Etablissements de Santé pour l'ensemble des hôpitaux du Sénégal.

Ce manuel nécessite des adaptations, pour une meilleure optimisation de la gestion de l'Hôpital.

## **9.2.2. Sur la situation fiscale, financière et comptable**

### **Non respect des dispositions du Code général des Impôts**

Le CHNPT ne procède pas à la retenue à la source de 5% au profit du Trésor public sur les rémunérations des médecins vacataires en violation de l'article 133 du Code général des Impôts.

De même, les marchés passés par l'Hôpital ne sont pas enregistrés auprès des services fiscaux.

En outre, l'Hôpital collabore avec des fournisseurs inconnus de l'Administration fiscale en violation des dispositions de l'article 384 du Code général des Impôts qui prévoit des mentions obligatoires telles que le NINEA et l'adresse sur les factures.

### **Faiblesse et suivi défaillant des ressources propres**

L'Hôpital est très dépendant de la subvention du budget de l'Etat (pour 67,4% de ses ressources en 2006) pour assurer son fonctionnement. Ses ressources propres restent donc assez faibles, ne représentant que 32,6% du total des ressources.

La Cour relève l'absence de procédures réglementant le fonctionnement de la caisse, le défaut de contrôles inopinés et la détention de sommes importantes au niveau de la caisse recettes. Ces manquements sont de nature à favoriser des risques de malversation.

L'absence d'agrément des IPM présente des risques de lenteurs de paiement et d'irrécouvrabilité de créances.

### **Inexistence d'un plan de trésorerie**

La comptabilité du CHNPT ne dispose pas d'un plan de trésorerie mensualisé permettant un suivi régulier, la prise en compte de l'intégralité des dettes fournisseurs et, notamment, un échéancier de règlement permettant d'optimiser la trésorerie.

### **Retards de cotisations aux institutions sociales**

L'hôpital présente des arriérés de cotisation vis-à-vis des institutions sociales. Elle doit ainsi un million sept cent soixante-deux mille six cent douze (1 762 612) francs à l'IPRES et quatre cent quatre-vingt-dix-neuf mille neuf cent soixante-cinq (499 965) francs à la Caisse de Sécurité sociale.

## **9.2.3. Sur la gestion des immobilisations et des stocks**

### **Suivi déficient des immobilisations**

Le CHNPT ne procède pas au rapprochement de l'inventaire physique avec le fichier des immobilisations, ce qui affecte la fiabilité du fichier.

Par ailleurs, malgré le caractère spécifique du Centre qui abrite la plupart du temps des malades agités, avec des risques élevés de détérioration des immobilisations, l'Hôpital n'a pas souscrit des polices d'assurance.

### **Défaillance dans la gestion des stocks de médicaments**

En ce qui concerne la gestion des stocks de médicaments, pour tous les produits sélectionnés par sondage, des écarts ont été constatés entre l'existant réel en stock et le stock théorique. Les livraisons de produits sur des périodes importantes n'ont pas été enregistrées. Des sorties de stocks effectuées à des dates différentes sont enregistrées de manière groupée.

### **Abus dans la prise en charge de cas dits sociaux**

S'agissant des cas sociaux, une simple présentation d'un « bon pour » établi par un agent du service social suffit pour que le Chef du service concerné assure une prise en charge gratuite. C'est ainsi que pour l'année 2006, les prises en charge de cas dits sociaux représentaient un montant de deux millions deux cent soixante-dix-huit mille quatre cent quatre-vingt-trois (2 278 473) francs.

### **Dotations de carburant à des chefs de service sans base réglementaire**

Selon la note de service n° 000209/CHNPT/DIR du 02 avril 2007, le Directeur, le Président du Conseil d'Administration, le Président de la Commission médicale d'établissement, le Chef des Services administratifs et financiers, l'Agent comptable particulier, le Contrôleur de gestion, le Chef du service des Ressources humaines, reçoivent, chacun, une dotation en carburant pour un total de 920 litres de gasoil. Tous ces bénéficiaires ne disposent ni de véhicule de fonction ni de véhicule de service.

Cette situation est contraire à l'instruction présidentielle n° 19/PR/SG/IGE du 16 juillet 1984 qui régit l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs et fixe les conditions dans lesquelles des indemnités compensatrices peuvent être allouées à certains utilisateurs de véhicule personnel pour les besoins du service.

## **9.2.4. Sur la gestion du personnel**

### **Absence de politique de recrutement**

Durant la période sous revue, seul le poste du comptable a fait l'objet d'un appel à candidature. Il s'y ajoute que le ministère de la Santé et de la Prévention médicale affecte du personnel à la structure sans tenir compte des profils et besoins exprimés par la Direction de l'Hôpital.

### **Tenue non satisfaisante des dossiers du personnel**

L'examen des dossiers individuels des agents révèle leur caractère incomplet. Ils ne comportent pas de décisions d'engagement et de contrat de travail, de pièces d'état civil, de curriculum vitae, d'attestations de travail et de diplômes.

Ce défaut de renseignement des dossiers du personnel entraîne la non maîtrise du personnel et l'inadéquation des profils aux postes.

### **Défaut de contrats de travail de deux médecins**

MM. Sey SARA, Chef de service de la Division I, médecin résident, et Ahmet Saloum DIAKHATE, Chef de service de la Division II, sont deux ex-agents communautaires qui ont eu à exercer respectivement pendant 18 ans et 7 ans de service au CHNPT sans contrat de travail signé en bonne et due forme.

### **Prise en charge des factures d'eau et d'électricité des bénéficiaires de logements de service**

Selon le décret n°97-1251 du 24 décembre 1997, seuls les gouverneurs, les préfets et sous-préfets ainsi que leurs adjoints ont droit à la prise en charge des factures d'eau et d'électricité de leurs logements.

Contrevenant à cette réglementation, le CHNPT prend en charge les consommations d'eau et d'électricité des occupants de logements administratifs. Toutefois, l'ancien Directeur, M. Luc DIONOU, s'acquittait personnellement des factures d'eau et d'électricité du logement qu'il occupait.

### **9.3. Principales recommandations de la Cour**

La Cour recommande :

#### **Au ministre de la Santé et de la Prévention,**

- de tenir compte des besoins exprimés par le CHNPT avant toute affectation de personnel ;

#### **Au Directeur du Centre Hospitalier national psychiatrique de Thiaroye,**

- de soumettre à l'approbation du Conseil d'Administration un organigramme, un règlement intérieur et un manuel des procédures adaptés ;
- d'appliquer la retenue de 5% sur les montants payés aux prestataires de service conformément aux dispositions du Code général des Impôts ;
- de veiller au respect des dispositions du Code général des Impôts relatives aux formalités d'enregistrement et de timbre ;
- de Veiller à la vérification de l'existence de la mention obligatoire du NINEA et de l'adresse sociale sur les factures ;
- de se rapprocher des institutions sociales pour convenir des modalités d'apurement des arriérés de cotisation du CHNPT ;
- de prendre, désormais, toutes les dispositions nécessaires pour le versement des cotisations sociales dans les délais réglementaires ;
- de souscrire des polices d'assurance pour couvrir les risques inhérents à l'internement de déficients mentaux ;
- de procéder à une gestion plus rigoureuse des caisses par la mise en place de procédures fiables et de contrôles efficaces ;
- d'instituer un plan de trésorerie mensuel et un échéancier de règlement des dettes fournisseurs ;
- de veiller à la finalisation de la codification des immobilisations et du rapprochement des données physiques de l'inventaire avec le fichier des immobilisations ;

- de mettre en place une comptabilité des matières conformément à la réglementation ;
- de faire nommer un comptable des matières ;
- de soumettre la distribution gratuite de médicaments aux cas sociaux à la production de pièces justificatives pertinentes ;
- de mettre en place des procédures transparentes en matière de gestion du personnel ;
- de respecter les dispositions du Code du Travail et des conventions collectives en ce qui concerne le recrutement du personnel ;
- de mettre à jour les dossiers du personnel ;
- de respecter les dispositions réglementaires relatives à l'utilisation des véhicules administratifs ;
- de veiller à ce que les occupants de logement de service souscrivent individuellement un abonnement à l'électricité.

**Réponse de Madame Maimouna Régine DIOP DIOUF, Directrice de l'Hôpital.**

***Manuel de procédures***

*Un auditeur interne nommé suivant note n° 0014/CHNPT/CSRH/DIR du 18 février 2009 a commencé à élaborer le projet de manuel de procédures administratives, financières et comptables. En attendant la finalisation et l'approbation, des notes ont été prises en vue d'organiser la gestion du médicament, le circuit du malade et le cycle des recettes.*

***Règlement Intérieur et Organigramme***

*Concernant le règlement intérieur, un comité a été mis en place suivant la délibération n°43 30 août 2007 du conseil d'administration. Ce comité, présidé par le PCA avait en charge l'élaboration du document de règlement intérieur. Une première version a été proposée et l'organisation administrative avait fait l'objet d'un consensus par la commission interne de validation en sa réunion du 02 avril 2009. Cependant, la partie organisation des soins n'est toujours pas finalisée en raison d'un désaccord entre les psychiatres et l'administration : le point de désaccord porte sur la stratégie de coordination des services et sur les différents services qui doivent exister dans un hôpital psychiatrique.*

*Pour pallier ces lenteurs, des notes fixant l'organisation des services respectifs ont été prises en se référant au manuel d'organisation des hôpitaux élaboré par le Ministère de la Santé dans le cadre la réforme hospitalière.*

#### **Non respect des dispositions du Code général des Impôts**

*Cette observation a été prise en compte et le CHNPT procède à la retenue à la source de 5% au profit du trésor public sur toutes les rémunérations de médecins vacataires depuis janvier 2008.*

#### **Faiblesse et suivi défaillant des ressources propres**

*La Subvention de l'Etat représente 67,8% du budget de fonctionnement de l'année 2008. Cependant, elle restera nécessaire pour quelques années encore afin de compenser le manque à gagner résultant des tarifs sociaux pratiqués mais aussi de la prise en charge gratuite des nombreux cas d'internement de malades, effectués sur décision judiciaire ou administrative.*

*Néanmoins l'Hôpital est en train de diversifier ses activités et sa « clientèle » à travers les IPM et autres mutuelles pour améliorer ses ressources.*

*Par rapport au fonctionnement de la caisse, toutes les dispositions ont été prises pour éviter la détention de sommes importantes au niveau de la caisse de recettes et des contrôles inopinés sont régulièrement effectués.*

#### **Défaillance dans la gestion des stocks de médicaments**

*Cette question a été réglée avec la nomination d'un comptable des matières et de deux magasiniers pour la Pharmacie IB et la Pharmacie Centrale.*

*La Direction a mis à la disposition du nouveau comptable des matières l'instruction ministérielle n° 4 MEF du 08 mars 1988 du 21 novembre 1985 relatives à la comptabilité des matières, ainsi que tous les outils de gestion informatisée.*

*La prise en charge des cas sociaux a été réglementée suivant la note n° 278/CHNPT/DIR du 20 mai 2008.*

### **Absence de politique de recrutement**

*Dans le souci de contenir la masse salariale, l'Hôpital n'a pas procédé à des recrutements depuis 2006. Néanmoins, chaque année l'Hôpital reçoit du personnel de l'Etat à travers une expression de besoin en ressources humaines adressée au Ministère de la Santé.*

### **Tenue non satisfaisante des dossiers de personnel**

*Pour l'ensemble des agents contractuels, le problème ne se pose pas.*

*La difficulté réside au niveau des agents de l'Etat dont la gestion administrative s'effectue au niveau central et principalement par le ministère de la fonction publique qui détient le fichier du personnel.*

### **Défaut de contrats de travail de deux médecins**

*Les deux agents cités dans ce rapport ont été affectés à l'Hôpital comme faisant fonction d'interne pour six (6) mois. Il s'agit de M. Sara SEY et M. Ahmet Saloum DIAKHATE qui y exercent depuis respectivement 18 ans et 7 ans.*

*Cette situation provient du fait que l'Hôpital était confronté à l'époque, et même jusqu'à présent, à un déficit très important de médecins psychiatres en raison de sa situation dans la lointaine banlieue de Dakar et de sa réputation tenace de « dépôt » de malades mentaux errants.*

*Messieurs SEY et DIAKHATE ont tous les deux terminé leurs études médicales et effectué respectivement trois et quatre années de spécialisation en psychiatrie.*

*Ils n'ont cependant ni soutenu leurs thèses de Docteur en Médecine ni obtenu le Diplôme de spécialisation. Mais ils ont une formation leur permettant d'exercer les fonctions de psychiatres dans un hôpital qui compte parmi ses effectifs des médecins psychiatres diplômés pouvant les superviser en attendant qu'ils reçoivent leurs diplômes.*

*En tout cas, les intéressés ont montré qu'ils méritaient la confiance placée en eux en les nommant aux postes de chef de Division psychiatrie.*

*En effet, ce sont eux qui réalisent aujourd'hui les résultats les plus importants de l'Hôpital en termes de recettes et de niveau d'activités. En outre, ils bénéficient d'une certaine notoriété dans le cadre de l'exercice de leur profession de médecin psychiatre.*

*En 2007, à titre illustratif, leurs services ont réalisé respectivement 33% et 22% des recettes tirées des consultations et des hospitalisations soit un total de 55%.*

*Face à cette situation et compte tenu du déficit en personnel de santé spécialisé en psychiatrie, nous sommes d'avis qu'il ne serait pas judicieux de se séparer de ces médecins.*

*Nous envisageons, après la validation de l'organigramme et du règlement intérieur de leur proposer le statut de Médecin psychiatre stagiaire et en cas d'accord de les affecter au service de Psychiatrie Adultes dirigé par un Médecin psychiatre titulaire chargé de les superviser. En attendant, ils sont liés à la structure par un contrat de prestation de service.*

#### ***Prise en charge des factures d'eau et d'électricité***

*Sur ce point, nous sommes en train de prendre les dispositions avec la SENELEC et la SDE pour l'installation des compteurs divisionnaires.*

#### ***Dotation de carburant aux personnes non titulaires de véhicules de fonction***

*Le CHNPT ne disposait que de deux véhicules :*

- 1) Une ambulance affectée par le Ministère de la Santé et la Prévention Médicale en 2002 ;*
- 2) Un véhicule de liaison affectée jusqu'à nouvel ordre par la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement du MSPM en mai 2006.*

*L'absence de véhicule a souvent bloqué le fonctionnement de l'Hôpital situé à 20 km des services administratifs centraux, des banques, des organismes sociaux et autres. Dans cette situation, il est difficile de respecter l'instruction présidentielle réglementant l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs.*

*Le Directeur, le Chef du Service Administratif et Financier, le Chef du Service des Ressources Humaines, le Contrôleur de Gestion et l'Agent Comptable Particulier dirigent tous les services qui sont en contact avec l'extérieur pour le recouvrement et le suivi de certains dossiers.*

*La dotation en carburant a permis jusqu'à présent d'éviter des lenteurs et des blocages des activités de ces services et, partant, le manque à gagner pour l'Hôpital.*

*Concernant le PCA, la dotation de carburant permet de compenser ses frais de déplacement pour participer au moins une fois par semaine à des réunions avec la Direction et les membres du personnel. Le PCA ne dispose pas de bureau à l'Hôpital et ne perçoit pas d'indemnités pour les activités qu'il effectue pour le compte de l'Etablissement entre les sessions du conseil d'Administration.*

*Cependant la Direction du CHNPT est dans les dispositions de se conformer à la réglementation. Pour ce faire, un véhicule a été acheté en 2009.*

*Concernant les autres chefs de service, il sera étudié la possibilité de leur octroyer des indemnités compensatrices conformément à l'instruction n° 19/PR/SG/IGE du 16 juillet 1984 dans le budget de 2010.*

### **Réponse de Madame Collette GUEYE, Pharmacienne de l'hôpital.**

***Monsieur le Président,***

*En ce qui concerne la défaillance notée dans la gestion des stocks de médicaments, nous apportons les réponses suivantes :*

- 1- La gestion des stocks de médicaments était faite au moyen d'un logiciel que le Centre Hospitalier National Psychiatrique de Thiaroye (CHNPT) avait mis en place et qui a vite montré ses limites. c'est ainsi que nous avons décelé des incohérences entre le total en bas de page et le report de la page suivante, entre autres.*

2- *Le manque criard de personnel ne permettait pas le fonctionnement correct du service depuis l'évaluation des besoins en médicaments de l'hôpital, l'expression des besoins, l'approvisionnement au niveau des fournisseurs, les différentes procédures de réception et de mise en place, la dispensation au niveau des différents services médicaux de l'hôpital, le suivi des stocks, la vente au public et après la gestion des entrées et sorties à travers les différents documents comptables.*

*Et pour tout cela le personnel n'était réduit qu'à deux personnes : le chef et le surveillant de service. Toutes nos requêtes depuis notre prise de service en 2005, au niveau de la hiérarchie pour la mise en place du personnel et des locaux du service étaient jusque-là restées vaines.*

3- *De plus, l'absence de locaux constituait un problème majeur dans l'organisation du travail. Le seul local qui abritait la pharmacie centrale était le magasin de stocks de médicaments ; le chef de service y travaillait, le surveillant de service, aussi. le magasin accueillait également tout le personnel qui venait s'approvisionner pour les besoins des services médicaux et le service social pour les cas indigents.*

*Toutes ces conditions ne permettaient pas une gestion rigoureuse des stocks de médicaments.*

*S'agissant des malades indigents, la gestion de ces cas est dévolue au service social. La gratuité est accordée par le directeur après présentation d'un dossier social par le travailleur social qui a mené au préalable une enquête. Ce n'est qu'après cette procédure que le travailleur social émet un « bon pour » en vue de la délivrance des médicaments pour le cas consulté à l'hôpital.*

*Aujourd'hui nous avons demandé d'adjoindre au « bon pour » la photocopie de l'ordonnance du prescripteur.*

*En 2006, la prise en charge des cas sociaux représente deux millions par rapport à quoi ?*

Voici un exemple de coût d'une ordonnance d'un patient contenant tout juste trois produits (le minimum en psychiatrie) pour un traitement mensuel :

- 1- Piportil L4 75 mg injectable 1 boîte 7 255 F CFA à injecter
- 2- Lévomépromazine 100mg comp 3 boîtes 3 000 x 3 = 9 000 F CFA 2 comp le soir
- 3- Artane 5 mg comp 3 plaquettes 64 x 3 = 192 F CFA 1 comp le matin

Alors le traitement mensuel de ce patient est de 16 447 FCFA et pour les 12 mois de l'année, ce patient coûterait à l'hôpital 197 364 F CFA.

En 2006, nous avons pris en charge 352 patients pour leur traitement. Cette prise en charge des cas sociaux peut également s'étendre dans d'autres domaines tels que l'hospitalisation, les analyses de laboratoires, etc.

Nous avons également reçu un renforcement de personnel de trois agents supplémentaires.

Les bureaux du chef de service et du comptable des matières des produits pharmaceutiques vont être bientôt réceptionnés.

**Réponse de Monsieur Ousmane NDIAYE, Agent comptable particulier de l'hôpital**

**Monsieur le Président,**

**Faiblesse et suivi défaillant des ressources propres**

L'organisation et le fonctionnement des caisses (Recettes et dépenses) sont régis par des décisions signées conjointement par le Directeur et l'ACP.

Pour la caisse des recettes la décision n° 004/CHNPT/ACP du 11 Mars 2008 ci-jointe a été revue pour porter le plafond à 500 000 F au lieu de 1 000 000 F.

Par note de service n° 264/CJHNPT/ACP du 23 juin 2009 des dispositions nouvelles ont été prises afin de faire des versements journaliers à la Banque, pour éviter la détention de sommes importantes. Concernant la Caisse dépense, la décision de fonctionnement est jointe en annexe.

Des contrôles inopinés sont effectués au niveau des caisses.

### ***Inexistence d'un plan de Trésorerie***

*Un plan de Trésorerie mensuel n'est pas matérialisé. En effet il n'existe pas une politique de crédit-fournisseur au sein de l'hôpital, ce qui est un préalable à la mise en place d'un bon plan de Trésorerie.*

*C'est ainsi que j'avais envoyé la lettre n° 071/CHNPT/ACP du 20 Février 2008 ci-jointe au chef du Service Administratif et Financier avec ampliation au Directeur pour le démarrage effectif du Plan de Trésorerie. Cette lettre est restée sans suite.*

*En rapport avec le service administratif nous prendrons toutes les dispositions pour la mise en place d'un plan de Trésorerie. A ce jour le CHNPT est à jour vis-à-vis de ces fournisseurs.*

### ***Retards de cotisations envers les Institutions Sociales***

*Le CHNPT est à jour vis-à-vis des Institutions. Les montants cités dans le rapport concernent les différences entre les montants déclarés et les montants réellement dus. Ces montants relatifs aux régularisations annuelles allant de 2002 à 2007 ont été payés par :*

- *Chèque Trésor n° 10376 de FCFA 1 727 327 à l'IPRES ;*
- *Chèque Trésor n° 09325 de FCFA 556 903 à la Caisse de Sécurité Sociale*

*Les pièces concernant ces paiements sont jointes en annexe.*

### **Réponse de Monsieur Demba NDIADÉ, Comptable des matières de l'hôpital**

***Monsieur le Président,***

*En réponse à votre lettre citée en référence, je vous informe que :*

- *Concernant les inventaires immobiliers, c'est le Président de ladite Commission en l'occurrence le Chef de Service Administratif et Financier qui s'occupe des modalités d'application des inventaires immobiliers.*

*C'est lui qui transmet les travaux de la commission d'inventaires au Commissaire aux Comptes qui les certifie en rapprochement avec l'Agent Comptable Particulier.*

- *Concernant les médicaments de la pharmacie, je vous prie de bien vouloir vous rapprocher du Comptable des matières de la pharmacie en l'occurrence le Docteur Colette GUEYE.*
- *Concernant le carburant, vous avez bien dit que c'est la Note de service n° 000209/CHNPT/DIR qui m'autorise à donner du carburant aux ayants droits. Je ne peux pas m'opposer à la Note de Service du Directeur qui est le seul administrateur en même temps, ordonnateur des crédits de l'établissement.*

*Vous avez bien constaté que je ne suis pas le principal destinataire des questions que vous venez de poser. Je ne vous blâme pas car, vous n'êtes animé que de la bonne volonté de rendre fiable et transparent la gestion des deniers publics.*

## CHAPITRE 10

### **Le Centre hospitalier régional El Hadj Ibrahima NIASS de Kaolack (CHREIN)**

#### **10.1. Présentation**

Créé en 1920 pour assurer des activités de prévention et de soins aux colons et à leurs exploitants agricoles, le Centre hospitalier régional El hadji Ibrahima Niass (CHREIN) de Kaolack a, depuis les indépendances, la mission de fournir, à toute personne sans discrimination, des prestations sanitaires de qualité. Conformément à la réforme hospitalière intervenue en 1998, le CHREIN a été érigé en établissement public de santé de niveau 2 par le décret n°99-855 du 27 août 1999.

A l'heure actuelle, avec une capacité d'accueil de 410 lits, le CHREIN comprend quatorze services médicaux et paramédicaux et une direction administrative.

Sa position géographique fait qu'en plus de la population locale de Kaolack, l'hôpital polarise les régions de Fatick et de Diourbel ainsi que des pays limitrophes, la Gambie et la Guinée Bissau.

Au cours de la période 2004-2006 sous revue, l'hôpital était administré par un Conseil d'Administration présidé par Mme Mata Sy Diallo, en sa qualité de présidente du Conseil régional de Kaolack, et dirigé par Monsieur Ambroise THIAKANE, Administrateur hospitalier. Ce dernier a démissionné en février 2008 et a été remplacé par le Colonel Massamba DIOP.

## **10.2. Principales observations de la Cour**

### **10.2.1. Au plan organisationnel**

#### **Absence de manuel de procédures adapté**

Avec l'avènement de la réforme hospitalière, le ministère de la Santé a fait confectionner, par le biais du Centre africain d'Etudes supérieures en Gestion (CESAG), un manuel général de procédures destiné à tous les Etablissements publics de Santé (EPS). Cependant, le CHREIN n'a pas adapté ce manuel à ses spécificités.

Cette carence est à l'origine de plusieurs dysfonctionnements liés à une désorganisation dans les processus d'achats, de gestion des stocks, de règlement des fournisseurs et de gestion de la cuisine. Les activités médicales et la qualité des soins ont souffert de cet état de désorganisation.

#### **Des palliatifs à l'absence de manuel non suivis d'effet**

Pour pallier les insuffisances relatives à l'absence de manuel de procédure adapté, diverses notes de service ont été prises par la Direction et des commissions instituées. Les règles et décisions édictées n'ont malheureusement pas été appliquées rigoureusement.

### **10.2.2. Au plan fiscal**

#### **Absence de précompte et de reversement de la TVA**

La revue des documents comptables a permis de relever l'absence de précompte de la TVA dans certaines factures, en violation de l'article 308 du Code général des Impôts et le défaut de reversement des retenues opérées à ce titre, en violation de l'article 32 du même code.

Au 31 décembre 2006, en plus des achats effectués auprès de fournisseurs non immatriculés, le CHREIN est redevable à l'Administration fiscale de 55 013 225 francs de TVA précomptée et non reversée.

## **Absence de retenue d'impôt sur le revenu**

Le CHREIN n'a pas, non plus, opéré des retenues fiscales sur les primes d'intéressement et de responsabilité versées à ses agents.

Pourtant, elle n'a pas intégré ces primes dans la déclaration annuelle des salaires et avantages versés au personnel. Le montant des retenues non opérées sur les primes s'élève à 23 602 933 de francs à titre d'impôt sur le revenu et 2 967 045 francs à titre de taxe représentative de l'Impôt sur le minimum fiscal (TRIMF).

Ces violations de la réglementation font courir au CHREIN des risques de redressements fiscaux qui contribueraient à dégrader la situation financière de l'hôpital.

### **10.2.3. Au plan budgétaire**

#### **Non maîtrise des recettes propres**

En dehors de la subvention de l'Etat et des collectivités locales, le CHREIN bénéficie de ressources propres pour le financement de ses activités. Cependant, à l'instar de la plupart des hôpitaux publics, il est victime de la non maîtrise de ses recettes. En effet, les failles dans le circuit de la facturation, la mauvaise coordination entre les services, la concurrence des médecins intervenant dans des cabinets et cliniques privés et le mauvais suivi du recouvrement constituent des obstacles à l'optimisation des recettes de l'Hôpital.

#### **Des manquements dans le processus budgétaire**

L'analyse des budgets fait apparaître de nombreuses lacunes ayant trait au non respect des délais de vote des budgets, à l'absence de suivi du processus nécessaire pour leur élaboration et à l'adoption de budgets surestimés comportant des erreurs.

Il en résulte des budgets déséquilibrés ayant comme conséquences des engagements de l'hôpital auprès des fournisseurs sans commune mesure avec ses possibilités de paiement.

## **10.2.4. La situation financière et comptable**

### **Des dysfonctionnements affectant l'organisation comptable**

La Cour a relevé une désorganisation de l'Agence comptable, une violation des règles élémentaires de comptabilisation et une absence de rigueur dans la passation des écritures.

Ainsi, l'enregistrement des opérations ne se fait qu'au moment du règlement et non à la réception des factures.

Les chèques émis ou reçus par le CHREIN ne sont également comptabilisés qu'au moment de la réception des relevés bancaires. Cette situation, cumulée aux pertes de documents et au système de classement défaillant, ne permet pas de s'assurer de l'exhaustivité et de la qualité de l'information.

Il s'y ajoute le laxisme du contrôleur de gestion dans le suivi des engagements, comme en attestent les nombreux écarts constatés dans les données de l'Agence comptable et celles du Service du Contrôle de Gestion. En effet, ces deux services n'ont pas des plans comptables identiques et conformes au SYSCOA. De plus, ils ne procèdent pas périodiquement à un rapprochement de leurs informations.

En ce qui concerne l'outil informatique, le logiciel de l'hôpital n'est disponible que sur un seul poste de l'Agence comptable. Toute la comptabilité du centre repose sur un agent qui en assure la supervision. L'ACP ne suit la comptabilité que de façon extracomptable, notamment en ce qui concerne les opérations de banque et du Trésor.

### **Une situation financière déficitaire**

La situation financière de l'Hôpital est déficitaire sur toute la période contrôlée. La trésorerie est, certes, positive en raison du refus systématique de l'Agent Comptable particulier de payer certains fournisseurs, arguant de la thésaurisation de ses crédits bancaires pour honorer les engagements de l'hôpital relativement à certains marchés.

Le besoin en fonds de roulement qui exprime le déficit enregistré par l'Hôpital quant au financement de son actif immobilisé par des ressources stables est négatif du fait de l'importance relative des dettes commerciales, fiscales ou sociales de l'établissement de santé.

En l'absence de délais négociés avec ses partenaires, le CHREIN s'expose à des redressements fiscaux et à des conflits sociaux, indépendamment du fait qu'il doit faire face au refus des fournisseurs de livrer les commandes passées.

### **10.2.5. Les marchés publics du CHREIN**

#### **Recours excessif à des «achats à l'économie»**

Les achats de l'hôpital se font la plupart du temps en marge de la réglementation portant Code des Marchés publics. L'hôpital a recours de façon excessive aux achats d'urgence qualifiés d'achats à l'économie dont les pièces justificatives ne sont pas toujours probantes.

#### **Suivi défaillant des travaux par le Maître d'ouvrage délégué**

La maîtrise d'ouvrage déléguée des travaux d'extension du Centre hospitalier a été confiée à l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt public contre le Sous emploi (AGETIP).

Cependant, pour le suivi des travaux, l'Agence spécialisée s'est contentée de faire des constats et des relances, sans autre forme de mise en demeure à l'entrepreneur. Il en a résulté d'importants retards dans l'exécution du contrat avec, à l'arrivée, une mauvaise exécution des travaux.

Ainsi, au niveau du Service de médecine interne, le plafond de l'ouvrage s'est affaissé sur un patient après les travaux de revêtement contrôlés par l'AGETIP.

Malgré le constat d'huissier dont les honoraires ont été pris en charge par le CHREIN, aucune poursuite n'a été initiée contre l'entreprise responsable.

## **Manquements dans l'attribution du marché de câblage informatique et dans le paiement de l'avance de démarrage**

Concernant les travaux de câblage informatique et téléphonique confiés directement par le CHREIN à la Société BITS, malgré le dépouillement des offres par une commission technique, des postes d'appels ont été omis dans les propositions.

Aucun planning des travaux n'a été mentionné dans le marché, ce qui n'a pourtant pas empêché le CHREIN, en dépit d'une situation financière désastreuse, d'octroyer une avance de démarrage de plus de 50% à la Société BITS, en violation du décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 modifié, portant Code des Marchés publics.

### **10.2.6. La comptabilité des matières**

#### **Défaillance dans la gestion des stocks**

L'hôpital ne dispose pas de comptable des matières régulièrement nommé par le ministre chargé des Finances. Des agents cumulent des tâches incompatibles. Il n'existe pas, non plus, de documents de réception pour certains produits.

La gestion des stocks est marquée par des ruptures fréquentes de produits provoquant des paralysies momentanées du CHREIN, avec comme conséquences la baisse des recettes et de la qualité des soins ainsi que les mouvements d'humeur du personnel qui déplore cette situation. La récurrence des ruptures de stocks est due, notamment à :

- un cumul des fonctions incompatibles d'achat et de conservation des stocks exercées par différents agents (le pharmacien pour les produits pharmaceutiques, la cuisinière pour les produits alimentaires, l'économiste pour les produits d'entretien, de matériel de bureau, etc.) ;
- une absence de suivi rigoureux, régulier et exhaustif des fiches de stocks par les personnes désignées ;

- des conditions de conservation des stocks non sécurisées ayant entraîné une inondation des locaux que la cuisinière invoque pour justifier la perte de ses registres et fiches de stocks tenus durant la période sous revue ;

- un défaut d'exploitation des travaux d'inventaires initiés par l'auditeur interne.

### **Absence de rigueur dans le suivi des immobilisations**

Bien que les immobilisations représentent une part considérable de l'actif du bilan, soit deux milliards de francs, la Cour a relevé qu'elles ne faisaient pas l'objet d'un suivi rigoureux permettant de s'assurer de leur réalité, de leur exhaustivité et de leur correcte évaluation. Il n'existe d'ailleurs pas de fichier d'immobilisations disponible à l'hôpital.

Par ailleurs, les immobilisations acquises à titre gratuit ou sur les crédits de la subvention ne sont comptabilisées que si l'Agent comptable particulier est présent lors de la livraison, ce qui est loin d'être toujours le cas.

## **10.2.7. La gestion du personnel**

### **Effectifs pléthoriques**

Globalement, les effectifs des agents de l'hôpital sont pléthoriques en raison de recrutements et de détachements de personnels excessifs opérés par les ministères chargés de la Fonction publique et de la Santé. Toutefois, la Cour a relevé des cas d'inadéquation entre le poste et le profil de certains agents et des sous effectifs de certains corps de métiers, ce qui constitue un paradoxe.

### **Octroi d'indemnités sans base légale**

La gestion des ressources humaines n'est pas transparente et est souvent cause de tensions sociales. Elle se caractérise par l'octroi d'indemnités sans aucune base légale qui, de surcroît, ne sont pas imposées, et par le non reversement aux organismes sociaux des retenues opérées sur les salaires.

### **10.2.8. Autres faiblesses dans la gestion de l'hôpital**

Le niveau de réalisation du projet d'établissement (2002–2006) est faible en raison de l'absence de financement du projet par le bailleur de fonds.

De même, les locaux disponibles sont insuffisants pour une bonne couverture de la demande en hospitalisations, une prise en charge des malades dans les services adéquats et un accueil confortable des accompagnants.

Il s'y ajoute le manque d'hygiène, source d'infections nosocomiales, avec des risques de contamination accrus dus à des ruptures fréquentes de produits d'entretien ainsi qu'à l'insuffisance de points d'eau. La cuisine est dans un état de délabrement avancé.

La préparation et la distribution des repas sont mal organisées. Il n'existe pas de programmes préventifs et des compétences techniques nécessaires pour l'entretien des équipements médicaux et paramédicaux.

### **10.3. Principales recommandations de la Cour**

La Cour recommande :

**Au Ministre de la Santé et de la Prévention médicale, en rapport avec le Ministre chargé des Finances,**

- de revoir à la hausse la subvention versée au CHREIN ;
- de tenir compte des besoins réels du CHREIN avant toute affectation de personnel.

**Au Président du Conseil d'Administration,**

- de s'assurer de la fiabilité des budgets soumis au Conseil et de veiller à leur approbation dans les délais légaux.

## **Au Directeur du CHREIN,**

- de prendre les dispositions nécessaires en vue de l'élaboration, dans les meilleurs délais, d'un manuel des procédures internes, adapté aux besoins de l'Hôpital ;
- de veiller au précompte de la TVA sur tous les règlements des factures ne bénéficiant pas d'exonération ;
- de s'assurer du reversement par l'Agent comptable particulier des sommes dues à l'Administration fiscale ;
- de présenter des budgets fiables et équilibrés aux administrateurs et de faire diligence pour leur approbation dans les délais requis ;
- de mettre en place un plan comptable conforme aux principes du SYSCOA tant au niveau de l'Agence comptable que du Service de Contrôle de gestion ;
  - d'inviter l'Agent Comptable particulier et le Contrôleur de gestion à rapprocher régulièrement leurs données ;
- de veiller au contrôle de la budgétisation des dépenses par le contrôleur de gestion avant tout engagement ;
- de mettre fin au recours abusif aux achats en urgence ;
- de liquider les dépenses sur production des pièces justificatives probantes ;
- de veiller à une élaboration rigoureuse des cahiers des charges et à leur respect scrupuleux;
- de veiller au respect des délais dans l'exécution des marchés de travaux et d'appliquer, le cas échéant, les pénalités requises à l'égard des fournisseurs et des prestataires défaillants ;
- de veiller au respect par l'AGETIP de la Convention de maîtrise d'ouvrage déléguée;

- d'appliquer la pénalité de retard sur les règlements effectués au profit de la Société BITS ;
- de solliciter le ministère chargé des Finances pour la nomination d'un comptable des matières ;
- de mettre fin à l'octroi d'indemnités ou d'avantages injustifiés aux agents et de procéder au reversement de toutes les retenues sur les salaires ;
- d'intégrer dans la gestion des équipements la signature de contrats de maintenance avec les fournisseurs spécialisés.

**A l'Agent comptable particulier,**

- de procéder à la supervision de la passation des écritures comptables ;
- d'appliquer la réglementation prévue en matière de prises en charge comptables ;
- de bien organiser le système de classement des pièces comptables ;
- de mettre en place un fichier des immobilisations ;
- de participer aux inventaires de fin d'année ;

**Réponse du Colonel Massamba DIOP, Directeur de l'Hôpital**

***Monsieur le Président,***

*Suite à votre courrier cité en référence, j'ai l'honneur de vous apporter les réponses suivantes :*

***Sur le Plan organisationnel***

*Même si le Centre Hospitalier Régional El Hadji Ibrahima NIASS ne dispose pas d'un manuel de procédures qui lui est spécifique, il s'est toujours référé aux manuels généraux de procédures de gestion administrative et comptable élaborés par le CESAG et validé par le Ministère de la Santé ; il en est de même de l'application de la charte du malade que le ministère de la Santé a adopté pour accompagner les Etablissements Publics de Santé dans la réforme hospitalière.*

*En effet, grâce à ces manuels, le CHREIN a élaboré son règlement Intérieur, un plan de communication, des fiches de postes et mis en place un circuit du malade.*

*Ces éléments qui définissent les interrelations entre les différents acteurs de l'hôpital et améliorent la communication interne et externe de l'hôpital ont été partagés avec l'ensemble des travailleurs de l'hôpital qui les ont validés lors d'un atelier organisé les 04, 05 et 06 février 2005.*

*Pour l'achat et la gestion des médicaments et produits pharmaceutiques, des procédures pour la gestion de l'alimentation des malades ont été rédigées et présentées sous forme de note de service.*

*Pour tous les actes de gestion pris (recrutement du personnel, gestion des stocks, gestion des ressources humaines, élaboration et suivi budgétaire, etc.), il est fait référence auxdits manuels avec des notes de service signées par le Directeur pour prendre en compte la spécificité de l'hôpital.*

*Néanmoins, nous convenons parfaitement avec vous de la nécessité de mettre en place un manuel de procédures interne adapté aux besoins de l'hôpital ainsi, il a été mis en place une commission d'élaboration d'un manuel de procédures internes (note de service n° 00547/MSP/CHR-EIN du 21 mai 2009).*

### **Sur le plan Fiscal**

*Depuis le mois de mai 2008, la Division des Ressources Humaines et l'Agence Comptable opèrent des retenues fiscales sur les primes d'intéressement et de responsabilité versées aux agents de l'hôpital (note de service n° 00578/MSP/CHR-EIN/DIR du 26 mai 2008). Ces retenues sont intégrées dans la déclaration annuelle des salaires et avantages versés au personnel.*

### **Sur le plan budgétaire**

*Pour les recettes de l'hôpital, des efforts sont fournis pour assurer sa maîtrise. En effet, depuis mars 2006, il est mis en œuvre le chantier facturation qui permet de suivre le circuit du patient et au Service Administratif et Financier de facturer toutes les prestations avant encaissement des frais par les caissiers de l'Agence Comptable. Le contrôle a également été renforcé par la création d'une division contrôle. Un logiciel de facturation a été prévu dans le budget d'investissement de l'exercice 2009.*

*Auparavant, une correspondance avait été adressée au Directeur de l'Agence de l'Informatique de l'Etat pour un appui en vue de l'acquisition de matériels informatiques et de logiciel de facturation (lettre n° 00538/MSP/CHR-EIN/DIR du 21 mai 2008).*

*S'agissant du budget, les retards qui étaient accusés pour leur élaboration et leur vote ne dépendaient pas toujours de la Direction. En effet, il fallait attendre la notification d'allocation des subventions du Ministère de la Santé avant de pouvoir élaborer le budget.*

*Généralement, cette notification ne parvenait à l'hôpital qu'en fin décembre. Pour le vote, il dépend du calendrier du Président du Conseil d'Administration qui convoque les administrateurs. Pour les exercices 2008 et 2009, le budget n'a pas connu de retard aussi bien dans son élaboration que dans son vote. Pour les années à venir, nous évertuerons à faire voter le budget avant le 31 décembre de l'année précédente. Quant au suivi budgétaire, il faut préciser que la Direction des Etablissements Publics de Santé (DES) avait mis à la disposition des contrôleurs de Gestion un format budgétaire dont la nomenclature des comptes n'était pas conforme à celle de l'Agence Comptable ce qui pouvait être à l'origine des écarts constatés. Mais avec les observations et recommandations des commissaires de la CVCCEP, les comptes de l'ACP et ceux du Contrôleurs de gestion sont désormais harmonisés conformément au SYSCOA. Les deux responsables procèdent à présent à des rapprochements de leurs informations.*

### **Sur les marchés publics du CHR-EIN**

*Il est mis fin au cumul des fonctions de comptable des matières et d'économiste (note de service n° 00303/MSP/CHR-EIN/DIR du 25 mars 2008). Une demande de nomination de comptables des matières a été adressée au Ministre de la Santé (courrier n° 00539/MSP/CHR-EIN/DIR du 21 mai 2008). Les deux agents de l'hôpital proposés ont été nommés par le Ministre de l'économie et des Finances, ils ont bénéficié d'une formation au niveau de la Direction du Matériel et du Transit Administratif suite à une demande adressée à l'autorité de cette direction (courrier n° 00541/MSP/CHR-EIN/DIR du 21 mai 2008).*

*Pour la réception des produits, une commission a été créée. Elle comprend le SAF, le Contrôleur de Gestion, l'ACP, les comptables des matières et un représentant de chaque syndicat. La commission a pour mission de réceptionner tout bien ou service acquis par l'hôpital ainsi que les dons acceptés par le Conseil d'Administration.*

*Pour un suivi rigoureux et diligent des marchés, une cellule des marchés a été créée et confiée à un responsable qui est sous l'autorité du Chef du Service Administratif et Financier. Désormais, le code des marchés est respecté malgré le caractère exceptionnel de l'hôpital où dès fois, l'urgence doit être levée le plus rapidement possible pour pouvoir sauver des vies.*

### **La gestion de stocks**

*Les ruptures fréquentes de produits sont dues en général à la faiblesse des subventions reçues des pouvoirs publics et des recettes générées par l'activité des services du fait d'une tarification inadaptée aux prestations offertes (fourchette de prix imposée par l'Etat).*

*S'agissant des stocks, les comptables matières qui ont été nommés et formés veillent désormais scrupuleusement à leur bonne conservation et à la tenue correcte des fiches de stocks. Ils procèdent à la valorisation des produits sur les fiches de stocks (note de service n° 00544MSP/CHR-EIN/DIR du 22 mai 2008). L'Auditeur Interne procède à des contrôles inopinés des magasins et des fiches de stocks.*

*Concernant les registres et fiches de stock détruits, il a été demandé au Chef du Service Administratif et Financier d'adresser une demande d'explication au responsable de la cuisine, de procéder à l'élaboration d'un procès-verbal de destruction des fiches de stocks, de procéder à l'ouverture de nouvelles fiches de stock et de veiller à leur tenue correcte (note de service n° 00533/MSP/CHR-EIN/DIR du 21 mai 2008).*

### **La conservation des immobilisations**

*L'Agent Comptable Particulier a toujours été membre de la commission d'inventaire. A chaque inventaire, un de ses collaborateurs est présent. Une note de service a été initiée pour le rappeler (note de service n° 00536/MSP/CHR-EIN/DIR du 21 mai 2008) toutes les immobilisations sont répertoriées sur un fichier auquel veille le responsable de la Division de la Maintenance.*

*Les lieux d'affectation de ces immobilisations sont connus et les responsables auxquels elles ont été confiées identifiés.*

*Il a été demandé à l'Agent Comptable de comptabiliser les charges par nature (note de service n° 00526/MSP/CHR-EIN/DIR du 21 mai 2008).*

*Il a été demandé au Chef de service Administratif et Financier d'élaborer des contrats de maintenance pour toute acquisition de matériel biomédical dont le délai de garantie est arrivé à terme.*

### **La gestion du personnel**

*Le CHREIN ne dispose actuellement que de 271 agents (141 étatiques et 130 contractuels) pour 350 lits installés, plus de 10 000 hospitalisations et 92 000 consultations par an. Ce personnel est réparti comme suit : personnel médical (23), personnel paramédical (156), personnel administratif (36), personnel de soutien (56).*

*Pour une meilleure gestion des Ressources Humaines, la Direction a créé depuis juillet 2009 une commission de recrutement, d'avancement et de redéploiement du personnel composée des représentants des syndicats (04), du PCME, d'un représentant du CTE, du représentant du personnel au CA, de l'Auditeur Interne, du Contrôleur de Gestion, du Responsable de la DRH et du Chef du Service des Soins Infirmiers.*

### **Les performances de l'hôpital**

*L'absence de financement du projet d'établissement qui couvrait la période 2002-2006 n'a pas facilité l'atteinte des performances escomptées. Les rares ressources qui ont été obtenues ont permis d'acquérir du matériel pour les services de chirurgie et de radiologie, de réhabiliter le service de la pédiatrie, de la cardiologie et de médecine interne et de construire une salle de réunion et un bâtiment pour loger des médecins à l'intérieur de l'hôpital.*

*Concernant le manque d'hygiène constaté, il a été procédé à une restructuration de la Division Hygiénique et Sécurité de l'hôpital (note de service n° 1626 /MSP/CHR-EIN/DIR du 12 décembre 2008). Cette restructuration vise à renforcer l'intervention des agents d'hygiène au niveau des services.*

*Pour la gestion de l'alimentation, un technicien supérieur en diététique a été recruté et une division de la nutrition et de l'alimentation créée.*

**Réponse de Monsieur Amadou Djibairou GUEYE, Agent comptable particulier de l'Hôpital**

***Monsieur le Président,***

*Suite à votre lettre référence sus-citée je vous prie de trouver ci-dessous les éléments de réponse concernant les différents points cités.*

*Au plan budgétaire l'agence comptable a toujours travaillé avec « ciel compta » un logiciel SYSCOA OHADA comme en témoignent les états financiers publiés chaque année et dont vous être destinataire.*

*Une harmonisation des sous comptes a été effectuée entre l'agence comptable et le contrôle de gestion.*

***Sur la situation financière et comptable***

***Enregistrements des opérations :***

*Il existe bien dans la comptabilité un journal des achats qui comptabilise toutes les factures dès leur arrivée. Cela peut se vérifier dans les états comptables déposés auprès de vos services après validation des états financiers par le Conseil d'Administration de l'hôpital.*

*Les chèques émis par l'hôpital sont toujours enregistrés dès leur émission.*

*Quant aux chèques reçus, ils sont désormais enregistrés dès leur réception au sein de l'hôpital. Cependant dans le guide d'application du SYSCOA à la page 144 il est dit « le Syscoa ne s'oppose cependant pas à la pratique courante de n'enregistrer les chèques émis qu'à la réception de l'avis de débit à condition que la régularisation de fin de périodes ou d'exercices tienne compte, après état de rapprochement, des chèques en circulation non encore débités ». Mais depuis la recommandation de la Cour des Comptes, tous les chèques sont enregistrés dès leur réception.*

***Pour les pertes de documents :***

*La vétusté des locaux abritant les archives a sérieusement endommagé les documents du fait des termites, de l'humidité. (Voir constat d'huissier sur les documents).*

*Il a été créé deux caisses distinctes :*

*Une caisse recettes qui enregistre les encaisses journalières et une caisse dépenses chargée des dépenses par décision n° 268 du 16 mai 2003.*

*Par contre la situation catastrophique des finances de l'hôpital causée par les nombreuses grèves, le refus des banques de prolonger les découverts bancaires et l'obligation de régler les dépenses quotidiennes de fonctionnement (cuisines et pharmacie) nous ont obligés à effectuer ces dépenses par la caisse recettes compte tenu du plafonnement de la caisse dépense à 150 000 F CFA, et cette situation perdure encore comme en témoigne la note de service n° 1717 du 20 septembre 2008.*

### ***L'outil informatique***

*Le logiciel de comptabilité n'a jamais été piraté mais acquis par une solidarité agissante entre ACP compte tenu de la situation floue que traversaient les hôpitaux au moment du démarrage de la réforme hospitalière.*

*Un logiciel de comptabilité a été acheté. Cependant, l'hôpital ne disposant pas encore de réseau, il a été installé par poste.*

### ***Situation financière***

*La trésorerie positive concerne le compte trésor de l'hôpital domicilié à la Paierie Régionale du Trésor. Dans ce compte il a été logé les fonds du budget Consolidé d'investissement (B.C.I.) 2005 et, sur recommandation du Ministère de la Santé, ces fonds ne pouvaient être utilisés que pour les investissements prévus.*

*Ce n'était point un refus mais plutôt une volonté de respecter les recommandations de la tutelle.*

*Quant au besoin en fonds de roulement c'est le nombre d'unités monétaires nécessaires pour couvrir le fonctionnement courant de l'entreprise.*

*Négatif, il entraîne des dysfonctionnements du cycle d'exploitation qui se traduisent par les dettes fiscales, sociales et commerciales élevées.*

*Ceci est la conséquence d'un budget qui ne traduit pas les réalités de l'hôpital car les prévisions de recettes n'ont jamais été atteintes. L'analyse pertinente de la situation de l'hôpital repose plus sur les comptes de gestion que sur ceux de situation.*

*En effet en se rapportant à la valeur ajoutée qui représente la richesse créée par l'entreprise dans la mise en œuvre de ses facteurs de production on remarque qu'elle est toujours positive.*

*Elle démontre la capacité productrice de l'hôpital de dégager des richesses pour rémunérer ses facteurs de productions. Mais une fois qu'on y retranche les charges du personnel, l'excédent brut d'exploitation devient négatif.*

*C'est dire donc que les charges de personnel dépassent de loin les recettes et que la structure puise sur la subvention pour payer des salaires et indemnités ; ce qui met en péril le fonctionnement et explique en même temps le montant élevé de la dette commerciale sociale et fiscale.*

## **Réponse de M. Moussa DIARRA, Directeur général de l'AGETIP**

***Monsieur le Président,***

*Suite à votre correspondance citée en référence que nous avons reçue le 6 juillet 2009, j'ai l'avantage de porter à votre attention les informations ci-après.*

*Le bâtiment de médecine interne a été réhabilité sur financement de la Banque Mondiale dans le cadre du Programme de Développement Intégré de la Santé (PDIS). Les travaux ont été réceptionnés depuis 2005 et aussitôt le bâtiment mis en service par l'hôpital.*

*Satisfaite de ces travaux la direction de l'Hôpital a confié à l'AGETIP, à travers la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée n° 018/05/05 d'un montant de FCFA 150 000 000 (cent cinquante millions francs CFA), la construction du bâtiment de médecine externe et du bâtiment des urgences chirurgicales.*

*Ces travaux ont été exécutés et réceptionnés alors que l'hôpital ne s'est pas acquitté de ses obligations contractuelles. En effet, l'hôpital reste devoir la somme de FCFA 50 Millions malgré nos multiples relances.*

*En 2007, le Directeur de l'Hôpital nous a saisis pour nous faire part de l'effondrement d'une partie du plancher bas des toilettes du bâtiment de médecine interne. Ce bâtiment, il faut le rappeler, a été réhabilité dans les délais et avant la date de clôture du financement de la Banque Mondiale. Un retard dans l'exécution des travaux aurait d'ailleurs entraîné la suspension des travaux pour forclusion du financement. Ce qui n'a pas été le cas.*

*Aussitôt après avoir été saisie par l'hôpital, l'Agence s'est rendue sur les lieux, accompagnée du bureau de contrôle VERITAS.*

*Le constat qui a été fait par le bureau de contrôle est que c'est une partie de l'enduit sous plancher qui s'était décroché (et non le plancher, l'effondrement du plancher aurait laissé un trou béant et aurait aussi entraîné la non praticabilité du niveau supérieur pour des problèmes de sécurité évidents) et la cause principale est le vieillissement du ferrailage qui a provoqué le décrochage de l'enduit.*

*Bien que le plancher ne faisait pas partie des travaux de réhabilitation, l'Agence a toujours fait montre de sa bonne disponibilité et de sa bonne volonté pour procéder aux réparations mais exige au préalable des assurances quant au paiement des FCFA 50 millions que lui doit l'hôpital pour pouvoir à son tour s'acquitter de ses obligations contractuelles vis-à-vis des entreprises qui ont eu à exécuter leurs contrats de manière satisfaisante.*

# **CHAPITRE 11**

## **L'Agence nationale de Conseil agricole et rural (ANCAR)**

### **11.1. Présentation**

L'Agence nationale de Conseil agricole et rural a été créée à la suite du Conseil interministériel du 17 mars 1997. Sa création manifeste la volonté de l'Etat de s'engager dans de nouvelles orientations stratégiques pour le secteur agricole en proie à des difficultés persistantes.

D'une société à participation publique majoritaire, au départ, avec un capital de quatre vingt-onze millions de francs, l'Agence est devenue, depuis décembre 2005, une société anonyme à participation publique minoritaire qui a pour missions :

- d'animer et d'harmoniser le Système national de Conseil agricole et rural (SNCAR) ;
- d'améliorer l'offre de conseil agricole et rural ;
- d'harmoniser les méthodes d'intervention ;
- de mettre en place un réseau de prestataires publics et privés ;
- de suivre et évaluer l'offre de conseil agricole et rural.

Son objectif est d'établir un service de conseil agricole et rural pluriel, décentralisé et harmonisé, comptable de ses résultats envers les producteurs et répondant à leurs besoins à travers des arrangements contractuels.

Le Conseil d'Administration de l'Agence est actuellement présidé par M. Moussa SOW, nommé à ce poste le 07 octobre 2002, en remplacement de M. Falilou Mbacké GUEYE.

La Direction est assurée par M. Chérif Salif SY, nommé par délibération du Conseil d'Administration lors de sa séance du 26 janvier 2007. Il remplace à ce poste M. Makane GUISSSE qui a exercé les fonctions de Directeur général de juin 2004 à janvier 2007. Ce dernier a succédé à M. Daouda FALL qui a dirigé l'ANCAR de février 2001 à juin 2004.

Le contrôle couvre la période 2003-2007.

## **11.2. Principales observations de la Cour**

### **11.2.1. La situation juridique et administrative**

#### **Une part de capital non libérée**

Au moment du contrôle, l'actionnaire Equip Plus n'a pas libéré sa part du capital qui est de 2,2 %, soit un million cinq cent mille (1 500 000) francs.

Equip Plus contrevient ainsi aux dispositions des articles 388 et 389 de l'OHADA selon lesquelles « *Le capital de la société anonyme doit être entièrement souscrit avant la date de la signature des statuts ou de la tenue de l'assemblée générale constitutive (...)* »

#### **Des dysfonctionnements dans l'organisation**

Dans la répartition des tâches, des fonctions incompatibles de caissiers et de comptables sont assurées par les assistants financiers administratifs et comptables (AFAC).

Le volet formation est intégré à la Direction technique en lieu et place de la Direction administrative et des ressources humaines. L'accord d'établissement et le règlement intérieur sont encore à l'état de projets et ne sont pas, par conséquent, appliqués. Le personnel affecté au service d'audit interne est insuffisant. Le manuel de procédures de l'Agence qui présente des lacunes n'est pas encore mis à jour.

## **11.2.2. La gestion budgétaire**

Les procédures d'élaboration du budget impliquent la participation de l'ensemble des acteurs répartis dans les onze directions régionales qui établissent des budgets partiels avant leur transmission à la Direction nationale centrale pour arbitrage. Ces procédures sont très lourdes et causent des retards dans l'adoption du budget annuel. Le budget de l'ANCAR présente des insuffisances dans son élaboration et des dépassements dans son exécution.

### **Insuffisances dans l'élaboration du budget**

Durant la période sous revue, à l'exception de l'année 2006, les différents budgets ont été adoptés en déséquilibre, le total des emplois étant supérieur au total des ressources.

Il s'y ajoute des erreurs de calcul et de report de chiffres décelées dans les documents budgétaires présentés au Conseil d'Administration pour les années 2003, 2004 et 2005.

L'ensemble des charges et des produits n'ont pas toujours été pris en compte dans le budget de l'Agence. Il en est ainsi pendant la période sous revue en ce qui concerne les amortissements et provisions.

Il en est également ainsi, pour l'année 2004, des charges liées à la taxe spéciale sur les voitures particulières des personnes morales pour trois millions huit cents mille (3 800 000) francs, aux jetons de présence pour cinq cent soixante-dix mille (570 000) francs, à la subvention de la coopérative pour quinze millions (15 000 000) francs qui ne sont pas inscrits dans le budget.

En 2005, ce sont des charges relatives à des indemnités de licenciement pour quatorze millions sept cent soixante-dix mille (14 770 000) francs et à des indemnités de fin de contrat pour deux millions dix mille (2 010 000) francs qui ne sont pas budgétisées.

En 2006, des amendes et pénalités fiscales d'un montant de dix-huit millions mille (18 001 000) francs n'ont pas été prévues dans le budget.

### **Des dépassements importants à l'exécution du budget**

Enfin, dans l'exécution du budget de l'agence de nombreux cas de dépassements budgétaires ont été notés.

En 2003, les dons et soutiens ont connu un dépassement de huit millions trois cent vingt et un mille (8 321 000) francs, soit 68,94 % en valeur relative.

En 2004, plusieurs postes sont concernés par les dépassements budgétaires.

Il s'agit des achats de fournitures agricoles pour sept millions cinq cent soixante seize mille (7 576 000) francs, des locations de bâtiments pour trois millions sept cent soixante dix mille (3 770 000) francs, des repas et réceptions pour sept millions cent deux mille (7 102 000) francs, des taxes sur appointements et salaires pour vingt et un million six cent quatre-vingt-treize mille (21 693 000) francs, des dons et soutiens pour vingt huit millions cinq cent vingt-cinq mille (28 525 000) francs .

En 2005, ce sont les congés payés pour seize millions deux cent quatre-vingt-dix-neuf mille (16 299 000) francs, les charges sociales sur salaires pour deux millions huit cent quatre-vingt-douze mille (2 892 000) francs, les subventions accordées à la coopérative et autres pour quinze millions (15 000 000) de francs qui sont exécutés en dépassement de crédits.

En 2006, la location de bâtiments, la taxe spéciale sur les voitures particulières des personnes morales ont connu des dépassements qui se chiffrent respectivement à trois millions deux cent soixante-cinq mille (3 265 000) francs, neuf millions huit cent soixante-quinze mille (9 875 000) francs et trois millions huit cent soixante mille (3 860 000) francs.

### 11.2.3. La gestion financière et fiscale

#### Etats financiers de synthèse manquants

Des manquements ont été notés dans les états financiers produits au Commissaire aux comptes. En effet, en 2003, le Commissaire aux comptes n'est pas à mesure de certifier que tous les mouvements concernant des stocks de pièces détachées d'une valeur de vingt-huit millions quatre cent trente-quatre mille cinquante-neuf (28 434 059) francs ont été pris en compte.

En ce qui concerne les fournitures de bureau d'un montant de trente-quatre millions six cent trente-neuf mille cent quatre-vingt-trois (34 639 183) francs, il subsiste des différences entre les quantités recensées et celles valorisées.

S'agissant des prêts au personnel, ils ont été passés en charge pour leur totalité, soit deux millions deux cent quarante-trois mille six cent vingt-neuf (2 243 629) francs alors qu'ils constituent des immobilisations financières.

En 2006, les charges locatives ont été minorées de quatre millions cinq cent quatre-vingt-onze mille (4 591 000) francs suite à l'omission de la comptabilisation de certains loyers.

Par ailleurs, le Commissaire aux comptes a relevé que, sur requête du Ministre de l'Agriculture en septembre 2004, le programme manioc avait bénéficié d'un financement de l'ANCAR d'un montant de quinze millions cinquante mille (15 050 000) francs qui, au passage des vérificateurs, n'avait pas été remboursé.

Qui plus est, suite à une réunion du Conseil d'Administration, « *ledit montant a été passé dans un compte de charge (compte n°668 660) au titre de la participation de l'ANCAR à la mise en œuvre du programme manioc initié par le Chef de l'Etat.* »

Ce mode de comptabilisation du prêt accordé pour le financement d'un programme du Gouvernement est erroné, car le compte utilisé (Compte n°668 660) est un compte de charge de personnel, alors que l'opération constitue un emprunt du ministère de l'Agriculture à l'ANCAR.

Il s'y ajoute que l'ANCAR n'est pas un organisme à vocation financière et le Ministère de l'Agriculture devrait trouver au niveau du budget de l'Etat, les moyens de financer les programmes spéciaux qu'il pilote.

### **Défaillances dans le suivi des comptes bancaires des directions régionales**

La tenue des comptes bancaires connaît des manquements résultant de l'élaboration, au niveau des directions régionales notamment, des états de rapprochements bancaires non datés, non supervisés et acheminés à la Direction générale avec beaucoup de retard.

L'inexistence d'un service financier pendant une longue période, particulièrement dans ces zones, a eu comme conséquence la non maîtrise de la situation financière de l'Agence entraînant des positions débitrices au niveau de la banque et le recours à des facilités de caisse.

C'est le cas du compte CNCAS à Tambacounda pour la période du 15/07/2003 au 01/10/2003 durant laquelle, malgré tous les virements du Siège pour un montant de vingt et un millions huit cent vingt-sept mille sept cent quatre-vingt-onze (21 827 791) francs sur la période concernée, ledit compte est resté débiteur.

A Matam également, le compte CNCAS de la Direction régionale est resté débiteur à plusieurs reprises.

### **Gestion laxiste des caisses**

Les manquements relevés dans la gestion des caisses découlent pour l'essentiel des faiblesses du contrôle interne et de l'absence de contrôles inopinés réguliers.

Au niveau de la Direction générale, le caissier n'a pas appliqué les dispositions du manuel de procédures en vigueur pour les achats au comptant.

Dans les Directions régionales, à Tambacounda notamment, le seuil de la caisse n'a pas été fixé. Ainsi, il y a eu des approvisionnements de la caisse pour des montants assez importants, dépassant parfois dix millions de francs.

Des écritures tardives et non chronologiques relatives aux décaissements ont été à l'origine de soldes créditeurs au niveau de certaines caisses.

### **Situation fiscale irrégulière**

L'ANCAR ne s'est pas acquittée de la taxe spéciale sur les voitures particulières des personnes morales pour un montant de dix-huit millions sept mille (18 007 000) francs pour les exercices non prescrits.

Elle n'a pas, non plus, fait enregistrer des contrats de location, ce qui lui a valu un redressement fiscal pour un montant estimé à cinquante-neuf millions trois cent soixante-dix-sept mille six cent francs (59 377 600) francs notifié par la lettre n° 002369/DGID/CSF/GD du 30/09/05.

Les montants retenus lors de ce redressement ont été contestés par l'Agence. Cependant, le Centre des Services fiscaux de Grand Dakar, par correspondance n°000137/DGID/DI/CSF/GD du 23 janvier 2006, a confirmé définitivement le redressement en matière de TVA, droits d'enregistrements et d'impôts et taxes retenus à la source (pour les contrats de location).

En outre, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) n'était pas appliquée sur les prestations de service effectuées par les Directions régionales en méconnaissance des dispositions de l'article 238 du livre II du CGI aux termes desquelles « *sont imposables à la taxe sur la valeur ajoutée les affaires faites au Sénégal relevant d'une activité économique (...)*

*Par prestations de services, il faut entendre : toute opération autre qu'une vente ou une livraison à soi même de biens ou travaux immobiliers, lorsque le service rendu, le droit cédé ou concédé, l'objet ou le matériel loué, sont utilisés ou exploités au Sénégal (...)* ».

Par ailleurs, un défaut de précompte de la TVA sur les loyers a valu à l'Agence un autre redressement fiscal d'un montant de trente millions dix mille huit cent (30 010 800) francs au titre de la TVA.

Ce redressement a fait l'objet d'une notification par lettre n° 00137/DGID/DI/CSF/GD du 23 janvier 2006 qui mentionne que « (...) *en ne produisant pas les attestations de précompte délivrées par la Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI) en ce qui concerne les affaires soumises à ce régime notamment pour les locaux sis à Scat Urbam et Sicap Liberté, elle se met en infraction vis-à-vis de la loi fiscale.* »

La Cour a relevé également que l'Agence n'établissait pas les déclarations mensuelles de TVA.

Enfin, la Cour a relevé des retards dans les versements des cotisations sociales à l'IPRES, à la Caisse de Sécurité sociale et au Fonds national de Retraite.

### **Dépendance chronique vis-à-vis des subventions**

L'Agence reçoit de l'Etat et de la Banque mondiale (crédit IDA) une subvention d'équipement et une subvention d'exploitation. La subvention étatique d'un milliard trois cent millions (1 300 0000 000) de francs par an est restée constante malgré l'augmentation des charges de l'ANCAR.

Aussi, l'Agence est-elle confrontée à des difficultés de trésorerie pour boucler les exercices budgétaires et à une absence de perspectives de recrutement du personnel technique pour atteindre ses objectifs en matière de couverture nationale.

En dépit « *des dotations supplémentaires en 2008 de 50 millions sur le Budget national de Fonctionnement et de 35 millions de francs sur le Budget consolidé d'investissement* », la situation n'a pas fondamentalement changé.

Quant aux crédits IDA d'un montant de cinq cent quarante-trois millions quatre-vingt-quinze mille cinq cent quatre-vingt-quinze (543 095 595) francs, ils ont permis à l'Agence d'acquérir des immobilisations et de démarrer ses activités lors de la première phase du Programme des Services agricoles et d'Appui aux Organisations de Producteurs (PSAOP).

Par la suite, le montant des crédits accordés à l'Agence a progressivement diminué. Pour la deuxième phase, sept milliards cinq cents millions (7 500 000 000) de francs en sept (7) ans ont été accordés avec comme objectif principal la croissance de la productivité agricole.

Cependant, les contraintes financières relatives à la modestie de la subvention publique combinée aux conditionnalités d'absorption des crédits IDA, qui ont eu pour effet de ralentir les activités de l'ANCAR lors de l'interphase, doivent inciter les autorités à réfléchir sur le financement du conseil agricole. La rémunération du service de conseil agricole devrait permettre à l'Agence de dégager des ressources additionnelles pour réduire sa forte dépendance à l'égard de ces subventions.

### **Frais généraux injustifiés**

L'ANCAR a octroyé à des administrations publiques ou privées des dons injustifiés pour un montant de trente-quatre millions quatre cent cinquante mille (34 450 000) francs, dont dix-neuf millions cent mille (19 100 000) francs aux ministères de l'Agriculture et de l'Élevage. Des dérapages sont également notés dans les frais de missions au cours de la période sous revue, particulièrement au niveau des directions régionales.

En effet, les dépenses en frais de mission ont pratiquement doublé, passant de quarante-sept millions huit cent douze mille cinq cents (47 812 500) francs en 2003 à quatre-vingt-six millions quatre cent soixante-dix-huit mille quatre cent trente-cinq (86 478 435) francs en 2004, soit une hausse de 80, 87%.

## **11.2.4. la gestion des matières et des immobilisations**

### **Irrégularités dans la gestion du carburant**

La Cour relève que le Contrôleur interne et de gestion n'exerce pas un contrôle sur les actes du comptable des matières en ce qui concerne le carburant. Les dotations de carburant ne sont pas toujours effectuées sur présentation de carnet de bord. Les carnets de bord épuisés ne sont pas archivés comme pièces justificatives.

Par ailleurs, des abus ont été notés avec l'octroi de quantités de carburant parfois importantes à des membres du Conseil d'Administration, au Président de l'Association sénégalaise pour la Promotion du Développement à la Base (ASPRODEB), à des agents de la Présidence de la République, de la Primature et du ministère de tutelle, à des agents de l'ANCAR.

Ainsi, le ministère chargé de l'Agriculture a reçu dix mille quatre-vingt-dix (10 090) litres de gasoil et sept cents (700) litres de super, la Présidence de la République mille huit cents (1 800) litres de gasoil remis à un certain Monsieur A. NIANG sans autre précision sur ses fonctions.

### **Insuffisances dans la gestion des immobilisations**

Concernant la gestion des immobilisations de l'ANCAR, le contrôle de la Cour a permis de constater une absence d'inventaire contradictoire, un état de vétusté très avancé du matériel roulant (véhicules pour les directions régionales, motos mis à la disposition du personnel technique), l'absence d'un siège fonctionnel pour l'Agence et la non disponibilité de bureaux pour les conseillers agricoles intervenant sur le terrain.

#### **11.2.5 La gestion du personnel**

La Cour note l'inexistence d'un manuel de procédures de gestion des ressources humaines à l'ANCAR avec comme conséquence un manque de transparence notoire dans le recrutement du personnel administratif.

Concernant certains fonctionnaires, leurs actes de détachement arrivés à terme, n'ont pas été renouvelés. Le mode de rémunération de ces fonctionnaires détachés est identique à celui des agents de l'entreprise recrutés par contrat alors qu'il devait tenir compte d'abord de leur situation indiciariaire dans leur corps d'origine.

Relativement à la formation du personnel, la Cour constate une baisse progressive des moyens mobilisés à cet effet entre 2003 et 2006.

Au cours de cette période, les frais de formation du personnel sont passés de quarante-six millions cinq cent quatre-vingt-trois mille trois cent trente et un (46 583 331) francs à quatre millions neuf cent cinq mille trente-sept (4 905 037) francs, soit une baisse de 89,47%.

## **11.2.6. La gestion des programmes**

### **11.2.6.1 Le programme de reconstitution du capital semencier**

Pour disposer de semences de qualité en arachide et en maïs, un programme de recherche-développement intitulé programme de reconstitution du capital semencier arachide-maïs a été mis en œuvre au niveau de la Direction régionale de Tambacounda.

Dans la gestion de ce programme, des manquements ont été constatés aux plans administratif, comptable et financier. Ainsi, l'ancien Directeur régional de Tambacounda, M. Mamadou FALL, a signé un protocole d'accord engageant l'ANCAR sans aucune habilitation par la Direction générale.

Par ailleurs, malgré sa promesse ferme de l'acquiescer, la Direction de l'Agriculture a refusé de payer la production de la campagne agricole 2004/2005, avec comme conséquence un endettement des producteurs impliqués dans le programme vis-à-vis de l'Agence régionale du Crédit mutuel du Sénégal pour un montant de cinquante cinq millions (55 000 000) de francs, non payé à ce jour.

L'absence de lisibilité de ce programme dans la comptabilité de l'Agence ne permet pas de connaître avec exactitude les montants mobilisés.

De plus, des retraits ont été effectués par l'ancien Directeur régional, M. Mamadou FALL et l'ancien Agent financier administratif et comptable de Tambacounda, M. Mabouso THIAM, sur un compte bancaire ouvert au Crédit Mutuel du Sénégal (CMS).

Enfin, la Cour a noté des actes susceptibles d'être qualifiés de gestion de fait de la part du technicien spécialisé, M. Seydou NDIAYE, qui n'a pas pu justifier toutes les opérations effectuées au titre dudit programme.

### **11.2.6. 2 Le Programme des Services agricoles et d'Appui aux Organisations de Producteurs (PSAOP)**

Au cours de la période sous revue, l'ANCAR a initié dans toutes les régions, beaucoup d'actions contribuant à favoriser un service de conseil agricole et rural pluriel, décentralisé et harmonisé en faveur des producteurs grâce à l'appui de l'Etat et de la Banque mondiale.

Plus de quatre mille contrats portant essentiellement sur l'agriculture, l'intermédiation, la formation, l'élevage et la pêche ont été signés.

Les indicateurs de passage à la phase 2 du Programme des Services agricoles et d'Appui aux Organisations de Producteurs (PSAOP) ont été également satisfaits.

Cependant, avec un taux de couverture national moyen, l'objectif initial de couverture des 322 communautés rurales n'a pas été atteint.

De même, le non respect du dispositif de déploiement initial, à savoir un conseiller agricole et rural dans chaque communauté rurale, et les contraintes organisationnelles et financières auxquelles l'Agence est confrontée limitent considérablement ses interventions.

Par ailleurs, l'absence de supervision des activités de conseil agricole et rural, d'un système de suivi-évaluation opérationnel et, subséquemment, d'un système fiable de collecte et de traitement des données produites par les directions régionales a atténué les performances du Programme de l'ANCAR.

### **11.3. Principales recommandations de la Cour**

La Cour recommande :

#### **Au Ministre de l'Agriculture,**

- de faire prendre les dispositions nécessaires pour le règlement définitif des dettes dues aux organisations de producteurs de Tambacounda relatives à la campagne 2004/2005 ;

#### **Au Conseil d'Administration et à la Direction générale de l'ANCAR,**

- de veiller à ce qu'il y ait plus de rigueur dans l'élaboration et l'exécution des budgets ;

#### **Au Directeur général de l'ANCAR,**

- de proposer à l'Assemblée générale des actionnaires de constater la non libération par EQUIP PLUS de sa part du capital et de procéder, en conséquence, à la cession de ses actions ;

- de mettre en œuvre de bonnes pratiques tant en matière d'élaboration que d'exécution du budget ;

- de prendre les dispositions nécessaires pour faire respecter les règles régissant la comptabilité et la gestion de la trésorerie ainsi que la justification et le contrôle des dépenses ;

- de faire procéder à la correction des erreurs soulevées dans les différents rapports des Commissaires aux comptes, notamment celle relative à l'avance de quinze (15) millions de francs consentie au ministère de l'Agriculture dans le cadre de l'exécution du programme manioc ;

- de faire diligence dans l'étude sur les modalités de facturation du service du conseil agricole et rural en vue de faire payer les prestations que l'ANCAR effectue au profit des différentes ONG partenaires ;

- de prendre toutes les dispositions requises en vue du respect par l'ANCAR de ses obligations fiscales ;
- de respecter la réglementation en matière de gestion du carburant, de frais de missions et de rémunération du personnel en détachement ;
- de soumettre aux autorités et aux partenaires de l'ANCAR un plan d'investissement en vue du renouvellement total des immobilisations amorties ;
- de formaliser dans un manuel la gestion des ressources humaines ;
- de verser à bonne date les cotisations sociales au FNR, à l'IPRES et à la Caisse de Sécurité sociale ;
- de mettre en place une comptabilité auxiliaire par projet ou programme pour une plus grande lisibilité ;
- d'étudier les modalités de conclusion de contrats de performance pour les Directions régionales en veillant à l'adéquation entre les moyens mis à disposition et les résultats attendus.

## **Réponse de Monsieur Chérif Salif SY, ancien Directeur général de l'ANCAR**

### ***La situation juridique***

*Concernant la non libération par Equip-Plus de sa part du capital : Plusieurs lettres de relance et de mise en demeure ont été adressées à Equip-Plus. Les actionnaires se sont saisis de la question pour son règlement conformément à vos recommandations.*

*Concernant la répartition des tâches relativement aux fonctions compatibles, les dispositions suivantes ont été prises :*

*Un service administratif et financier régional détenteur, par délégation, du pouvoir de signature conjointe avec le Directeur régional des engagements et des règlements est mis en place. Il est assisté d'un « agent de haute maîtrise » et du personnel d'appui : un chauffeur, un gardien, un assistant comptable, un agent administratif.*

*Concernant le responsable de la formation, le Conseil d'administration a souhaité le laisser au niveau de la Direction technique au moment où le responsable de*

*l'Administration du personnel et de la gestion des carrières est logé à la Direction administrative.*

*Le Manuel de procédures est mis à jour et validé.*

*Le règlement intérieur est validé et adopté.*

### **Mauvaises prévisions budgétaires**

*Sur les délais de production du budget : Pour réduire les délais de production du budget, l'ANCAR envisage de passer à une programmation pluriannuelle à partir des diagnostics réalisés et des activités prioritaires prévues dans le « cost-table » de l'accord de crédit conclu avec la Banque Mondiale.*

**Budgets adoptés en déséquilibre** : cette situation est corrigée à partir de 2008.

**Sur la non budgétisation des charges d'amortissement et des provisions** : Les budgets de l'ANCAR ont été élaborés suivant la nomenclature des catégories d'équipement, de fournitures et de services qui doivent être financés au moyen de l'accord de crédit et des comptes du SYSCOA.

*La Direction générale soumet au CA un document retraçant l'ensemble de ces recettes et dépenses prévisibles annuelles.*

*Les charges d'amortissements et de provisions sont des charges non décaissables, comme vous l'avez souligné, donc sans incidence sur les prévisions de recettes et de dépenses.*

### **Prêts au Ministère chargé de l'Agriculture**

*Sous notre responsabilité, ce genre de pratique ainsi que les subventions au Ministère dans le cadre de la mise en œuvre des programmes spéciaux de l'Etat ont totalement été bannis.*

**Paiements supérieurs aux plafonds de caisse** : Pour les menues dépenses payées par la caisse, les plafonds sont respectés. Cependant les opérations ponctuelles font l'objet d'alimentation spéciale de caisse (paiement des salaires par billetterie, budget des ateliers et séminaires, frais de mission, etc.). En réalité, pour ces cas, il ne s'agit que d'un transit dans la caisse.

*Les procédures édictées précisent que les alimentations de fonds se font sur la base de fiches de demande d'alimentation.*

*Dans le plan de déploiement de l'ANCAR il est prévu le renforcement de l'Audit interne qui analyse et évalue d'une manière indépendante l'existence et le fonctionnement du système de contrôle interne.*

*L'Audit Social a confirmé cette option et il est prévu le recrutement de deux (2) Auditeurs Internes qui seront chargés de la mise en place et de l'exercice d'une véritable fonction d'audit interne au sein de l'ANCAR.*

*Concernant les conditions d'archivage des pièces comptables, la conservation des copies des pièces justificatives, la remontée des pièces comptables et la sécurisation des données financières ainsi que la stabilisation du poste de chef comptable, les dispositions idoines conformes aux recommandations de la Cour ont été mises en œuvre.*

### **Mauvaise gestion du carburant et des immobilisations**

*Concernant les dotations de carburant, la DG a instruit les services concernés sur la présentation nécessaire des carnets de bord des véhicules ainsi que de toutes les pièces justificatives.*

*Octroi de carburant aux partenaires institutionnels : ces pratiques ont cessé par la Direction générale, l'agence n'ayant pas vocation à financer les activités de partenaires.*

*Acquisition de locaux plus fonctionnels pour abriter le siège de l'Agence : des démarches sont en cours pour l'obtention de locaux plus fonctionnels.*

*Bureaux pour les CAR : des démarches ont été faites auprès des Conseils ruraux et des Centres d'appui au développement local (CADEL) pour l'affectation de bureaux à tous les CAR. Ces démarches auprès de ces autorités ont permis d'abriter de nombreux CAR dans certaines communautés rurales.*

*Concernant les immobilisations et l'état du parc de matériels roulants, un inventaire contradictoire est fait annuellement. Un compte rendu est fait systématiquement au CA, à la Banque Mondiale et au Comité de pilotage du Programme PSAOP du Ministère chargé de l'agriculture. Aucune mesure n'est prise à ce jour pour le renouvellement du parc automobile.*

Concernant les motos pour les CAR une commande près de 250 motos est faite en 2009.

### **La gestion du personnel**

La tenue d'un manuel de gestion des ressources humaines est déterminée par le nouveau profil de l'Agence proposé par les différents audits qui sont tous terminés. C'est pourquoi nous avons pensé qu'il était plus indiqué dans ce cas de commencer par la confection d'un accord d'établissement qui est en cours d'élaboration entre les parties.

Concernant les fonctionnaires détachés à l'ANCAR, le travail nécessaire est fait auprès du Ministère concerné depuis 2008, en vue de la confirmation de l'option qu'ils ont tous faite, de contracter désormais avec l'agence.

### **La performance du programme**

Concernant la couverture (1 CAR par communauté rurale), il est apparu en 2007 que cet indicateur ne pouvait être pris en charge par la seule ANCAR. C'est pourquoi une étude sur le Conseil agricole au Sénégal a été commanditée et finalisée.

Elle consiste dans la mutualisation des ressources, en faisant couvrir le territoire en CAR par l'ensemble des dispositifs des sociétés de développement en tenant compte des prérogatives conférées à l'ANCAR par la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP).

Depuis le mois de mai 2009, un responsable chargé du suivi-évaluation et un responsable chargé de la formation sont recrutés.

### **Réponse de Monsieur Makane GUISSÉ, ancien Directeur général de l'ANCAR**

En ce qui concerne les observations formulées dans les six pages de l'extrait du projet de rapport, je voudrais, respectueusement, porter à votre attention les éléments de réponse suivants. Il faut noter que j'ai exercé les fonctions de Directeur Général de l'Agence dans la période comprise entre mi-juin 2004 – janvier 2007.

**La situation juridique et administrative :** En ce qui concerne le cas de l'actionnaire Equip Plus, je m'en tiens aux éléments de réponse apportés par le Président du Conseil d'Administration qui, à maintes reprises, a échangé des correspondances avec l'intéressé pour solutionner le problème.

Les autres observations ont été des préoccupations constantes, dont certaines trouveront leurs solutions dans une bonne application des recommandations contenues dans le plan de déploiement et l'audit stratégique et organisationnel, comme vous l'avez relevé dans vos premières conclusions.

Ces études, impulsées en 2005/2006, témoignaient de ma préoccupation constante de faire de l'Agence un outil performant.

Je n'ai pas eu l'avantage de mettre en œuvre ces conclusions à cause de mon départ en début 2007.

**Mauvaises prévisions budgétaires :** l'Agence, très jeune, qui pilote un concept nouveau, dispose de manuels des procédures techniques, administratives et financières, élaborés de manière participative, acceptés par tous nos partenaires. Ce sont ces manuels qui décrivent et réglementent les procédures d'élaboration des programmes techniques et des budgets y afférents. Cela part des communautés rurales, et suit un processus de consolidation aux niveaux des arrondissements, des régions et enfin du siège. Beaucoup de difficultés ont été notées dans la pratique, comme vous l'avez relevé. Des notes de service sont souvent venues compléter les dispositions des manuels pour plus de flexibilité et d'efficacité.

Des licenciements effectués par mon prédécesseur ont valu à l'Agence des condamnations judiciaires qu'il a fallu honorer en partie en cours d'exercice, après négociations avec les intéressés (le cas de Monsieur Gana CISSE, ancien DARH licencié, qui nous a coûté plus de 30 millions de FCFA est assez édifiant).

*En ce qui concerne les taxes, j'ai été informé de ce dossier et des manquements y afférents (qui ont pour origine les années 2001/2002) depuis la saisine des services fiscaux compétents de l'Etat, par lettre n°002369/DGIDCST/GD/SP du 30/09/05. J'ai aussitôt envoyé des demandes d'explication par courrier n° 1182/ANCAR/DG/SP du 16 novembre 2005 aux services concernés. Depuis, le processus de régularisation a été entamé pour solutionner les problèmes.*

*Pour le compte « Repas et Réception », les dépenses sont enregistrées par nature. Elles concernent en majorité des frais de restauration alloués à des producteurs dans le cadre de l'exécution des programmes techniques. C'est différent par exemple, des dépenses effectuées lors de cérémonies de fin d'année, mais elles ont la même imputation.*

*Cela faisait l'objet d'une réflexion interne entre les services financiers et techniques.*

*Durant l'exercice 2004, l'ANCAR a eu à faire face à de nombreuses sollicitations pour appuyer des programmes. C'est ainsi que des dépenses ont été imputées à la rubrique « dons et soutiens », notamment la participation de l'Agence à la lutte ant-acridienne et à la campagne nationale de vaccination contre la maladie du NEWCASTLE.*

*Il est important de souligner que beaucoup de griefs soulevés concernent, en réalité, des périodes antérieures à ma prise de service. J'ai initié beaucoup d'actions, avec l'appui de l'équipe et des organes de gouvernance, pour redresser l'Agence.*

*Le rapport provisoire a bien noté au demeurant les efforts de redressement aboutissant à la résorption des déficits budgétaires se traduisant par un équilibre en 2006.*

**Etat financiers de synthèses manquants:** *Je m'en tiens aux réponses des services compétents.*

*La comptabilité de l'ANCAR est tenue conformément aux principes comptables généralement admis et du SYSCOA.*

*Globalement, pour les aspects financiers et comptables, les rapports du Commissaire aux comptes ne comportent pas de réserves sur la régularité et la sincérité des comptes.*

***Défaillance dans la tenue des comptes bancaires :*** *Un service financier a été créé pour aider à solutionner les questions évoquées.*

***Situation fiscale irrégulière :*** *Pour les taxes, le statut de l'ANCAR, évoqué plus haut, n'est pas étranger à ces problèmes. L'éclairage des services en charge de ces questions, a permis de comprendre que l'ANCAR présente des traits hybrides renvoyant à une Agence ou à une Société Nationale d'Economie Mixte et quelques caractères d'un Projet. Ce n'est pas d'ailleurs un problème spécifique à l'ANCAR, mais ce sont des difficultés qu'elle partage avec d'autres Agences, du fait d'un régime juridique qui n'a jamais été clairement défini.*

*Cette situation rend difficile l'interprétation du régime fiscal de cette société anonyme par les dispositions actuelles du Code général des Impôts. Des contraintes liées au statut fiscal de l'Agence se posent donc du fait que :*

- *La convention de financement (Accord de crédit n° 3219SE) passée entre l'Etat et l'IDA ne comporte pas des clauses fiscales spécifiques ;*
- *Le droit à la récupération de la TVA comporte pour l'Agence une anomalie technique qui entraîne une quasi-obligation de financement du budget de l'Etat et ce, à fonds perdus ;*
- *Et enfin, ces questions ne sont pas traitées dans les manuels de l'Agence.*

*Par ailleurs, l'ANCAR n'effectue pas encore de prestations et celles que l'Agence offre concernent le domaine agricole et rural considéré comme relevant d'un service public.*

*Enfin, il était envisagé de faire l'audit fiscal de la Structure pour clarifier le régime fiscal applicable à l'ANCAR au regard des exonérations d'impôts dont elle bénéficie et/ ou peut bénéficier et de définir les modalités d'application par l'Agence, dans le cadre de ses activités, des dispositions du droit commun et de dispositions expresses. A la date de mon départ cette étude n'avait pas encore été réalisée.*

**Frais généraux injustifiés :** *La mission de pilotage des prestations liées au Conseil Agricole et Rural est perçue comme une mission de service public. L'octroi des dons et soutiens se justifie principalement par des demandes dûment faites par les partenaires, et par la volonté de l'Agence de ne pas se désolidariser de l'effort de l'ensemble des démembrements des différentes structures des Départements (Agriculture et Elevage principalement) visés. C'est le cas de la mobilisation contre l'invasion acridienne de 2004, que personne n'a pu prévoir, ni budgétiser.*

*Une lutte nationale a été décrétée par les plus hautes Autorités du Pays, et la contribution de tous, en fonction des ses moyens a été requise.*

*Les seules rubriques qui pouvaient permettre de prendre en charge de pareilles sollicitations étaient les chapitres budgétaires « dons, subventions et soutiens » « carburants ». Mais les décaissements faits à ces niveaux collent avec les préoccupations du secteur et des efforts louables ont été faits pour assurer la traçabilité. Toutes ces opérations ont été soumises aux administrateurs qui les ont approuvées avec des recommandations, à l'occasion des sessions du Conseil d'Administration.*

*D'ailleurs, le caractère récurrent de ces demandes avait amené l'Agence, ses Organes de Gouvernance et ses partenaires, dont la Banque Mondiale, à réfléchir sur une meilleure façon de prendre en charge cette question.*

*Dans ce cadre, il était retenu de demander à l'Etat, de supporter toutes les dépenses liées à l'exécution d'autres missions de service public ou des appuis autres que la fourniture de Conseil Agricole et Rural.*

*Ainsi, dans le Programme Technique et Budgétaire 2007, il a été créé des rubriques « Autres missions de services publics » et « suivi et évaluation des autres missions », qui sont des postes que l'Etat était invité à pourvoir en ressources suffisantes pour financer ces tâches confiées à l'Agence.*

*Pour les frais de mission, le rapport provisoire constatait à la page 40 que « le poste – frais de mission – n'a pas sensiblement évolué sur la période 2003 à 2006 ». Le seul écart est constaté entre 2003 et 2004. En 2004, je n'ai assuré la direction de l'Agence que pour six mois. En ce qui concerne les Directions Régionales, les Ordres de mission, pour les déplacements sur le territoire national, sont signés par les Directeurs Régionaux et l'essentiel des contrôles se font à posteriori, vu la flexibilité du fonctionnement des directions régionales (autonomie et responsabilisation obligent).*

*Gestion du personnel : Le contexte de ma nomination, mi-juin 2004, coïncide avec la fin de la première phase de l'Agence et la préparation de la seconde phase. Cette période a été marquée par une rareté des ressources, qui a beaucoup gêné l'exécution des programmes de travail. Toute l'année 2005 a été une année de transition où pratiquement l'essentiel des activités était orienté vers la consolidation des acquis de la première phase, le respect des indicateurs de passage de phase et vers la conception (à la demande) et la mise en œuvre d'un service de conseil minimum. Les retards dans les versements des cotisations sociales ont connu des débuts de solutions.*

*La gestion du programme de reconstitution du capital semencier : ce programme technique (Recherche/développement) avait débuté depuis 2002 et les campagnes 2002/2003 et 2003/2004 se sont déroulées sans aucun problème.*

*Le premier rapport interne du CIG qui a soulevé des réserves dans la gestion de ce programme, a déclenché les procédures pour la résolution des questions pendantes qui se sont manifestées en 2006.*

*J'avais demandé au CIG d'effectuer une mission nationale pour évaluer l'état d'exécution financière de tous les programmes recherche/développement de reconstitution de capital semencier (exécutés dans 4 régions). Je n'ai pas eu l'avantage de donner suite à ce dossier avant mon départ en début 2007.*

*En conclusion, comme je l'ai dit à l'entame de mon propos, j'insiste sur la nécessité que le rapport fasse la part des choses entre des faits qui sont issus de l'héritage lourd que j'ai trouvé en place et les efforts de redressement qui ont été menés durant ma gestion, pour aboutir à un équilibre en 2006.*

#### **Réponse de Monsieur Moda LO, Comptable des matières à l'ANCAR**

***Monsieur le Président,***

*J'accuse réception de votre lettre citée en référence reçue le 02/07/2009 pour laquelle je viens respectueusement vous apporter les précisions ci-après :*

*La gestion du carburant de l'ANCAR m'a été confiée le 13/06/2005 voir début fiche distribution n° 614.*

*Les carnets de bord sont gérés par un agent responsable du parc autos-motos.*

*Je n'ai reçu aucune instruction sur la présentation d'un carnet de bord avant toute dotation ; une situation que j'ai trouvée le 13/06/2005, date de ma prise de gestion du carburant.*

*L'octroi de ces quantités de carburant relève de la responsabilité du Directeur Général de l'ANCAR.*

*A mon niveau les quantités sorties sont justifiées par des bons de sortie dont le Directeur Général est seul habilité à signer les sorties de carburant.*

*La gestion du matériel roulant de parc autos-motos dépend de la Direction des Ressources Humaines et est gérée par un chef de parc.*

**Réponse de Monsieur Mabouso THIAM, ex agent financier de l'ANCAR, non parvenue.**

**Réponse de Monsieur Seydou NDIAYE, Technicien, non parvenue.**

**Réponse de Monsieur Mamadou FALL, ancien directeur régional, non parvenue.**

## CHAPITRE 12

### Le Programme de Développement intégré de la Santé (PDIS)

#### 12.1. Présentation

Aux termes de l'arrêté n° 6543/MS du 14 août 1998 portant sa création et son organisation, le « Programme de Développement intégré de la Santé et de l'Action sociale » (PDIS) couvre la période 1998-2002 du Programme National de Développement de la Santé (PNDS).

En plus de l'appui institutionnel, le PDIS comporte six volets : lutte contre la maladie, développement des ressources humaines, médicaments et pharmacie, financement de la santé, sous-secteurs des hôpitaux et action sociale.

Ces volets sont déclinés en trois composantes :

- activités de soutien à l'investissement, au fonctionnement et aux ressources humaines ;
- activités curatives et préventives ;
- activités spécifiques d'appui institutionnel relatives à la planification, la supervision, la formation et aux études et recherches.

Le cadre institutionnel du PDIS repose sur les services centraux (directions, divisions, etc.) et les services déconcentrés (régions médicales, districts de santé, centres de santé...) du ministère chargé de la Santé.

La coordination des différents volets incombe au Ministre en charge du secteur qui l'exerce par les soins de la Cellule d'Appui et de Suivi (CAS) rattachée au cabinet. Cette cellule est également chargée du suivi et de l'évaluation des projets.

Le budget prévisionnel du PDIS est fixé à 229 milliards de francs. Son financement est assuré par l'Etat, pour environ 53,3%, les collectivités locales 5.6%, les comités de santé 10.9 % et les partenaires au développement pour 29.9 %.

Le contrôle de la Cour a porté sur la période 1999-2003, notamment la gestion du personnel, la caisse d'avances de la Direction de l'Administration générale et de l'Equipement (DAGE), la comptabilité des matières et les marchés publics.

Le contrôle s'est limité aux activités de la Direction de l'Administration générale et de l'Equipement qui ne gère que les financements d'un nombre limité de bailleurs de fonds, notamment la Banque Mondiale et le Fonds africain de Développement de la BAD.

Les autres bailleurs de fonds interviennent de manière autonome directement auprès des bénéficiaires selon des procédures qui leur sont propres.

La DAGE a été successivement dirigée par Messieurs Makhtar CAMARA, administrateur civil, Ibrahima DIOUF, financier, et au moment du contrôle, par M. Diène Farba SARR, assistant social. Elle comprend le bureau du courrier, le contrôle interne, la cellule informatique ainsi que des divisions constituées, elles mêmes, de bureaux.

## **12.2. Principales observations de la Cour**

### **12.2.1. La gestion du personnel**

Le contrôle de la Cour a permis de déceler certaines anomalies dans la gestion des deux catégories de personnel qui participent à la mise en œuvre du PDIS : les agents publics du ministère nommés à cet effet et le personnel contractuel.

#### **Paiements indus de rappels**

L'arrêté interministériel n°006973/MS/DAGE du 29 juin 2000 du Ministre de la Santé et du Ministre délégué auprès du Ministre de l'Economie et des Finances chargé du Budget désigne 50 nouveaux agents pour participer à la mise en œuvre du PDIS. Cet arrêté précise en son article 3 qu' « *il prend effet, pour compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999* » alors que les agents concernés ont pris service dans le programme à partir de leur nomination en juin 2000. En conséquence, ils ne peuvent pas bénéficier d'arriérées d'indemnités à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999.

Globalement, les rappels indûment payés à ces agents s'élevaient à 33 520 000 de francs.

### **Recrutements de personnel contractuel non justifiés**

Aux termes de l'article 5 de l'arrêté n°006543 du 14 août 1998 portant création et organisation du « Programme de Développement intégré de la santé et de l'Action sociale (PDIS) », « *la Direction de l'Administration générale et de l'Équipement disposera d'une assistance technique et d'un personnel contractuel pour assurer ses fonctions dans le cadre du PDIS* ».

Cependant, la DAGE a recruté dans des proportions importantes du personnel contractuel affecté à d'autres directions et au Cabinet du ministère de la Santé et de la Prévention alourdissant ainsi le budget du PDIS de dépenses supplémentaires inopportunes.

### **Dossiers du personnel incomplets**

Plusieurs dossiers du personnel contractuel sont incomplets. Ils ne comportent pas les pièces et documents essentiels tels que diplômes, fiches de renseignement, pièces d'état civil, photos, casiers judiciaires, certificats de visite et de contre visite, certificats de nationalité, et contrats de travail.

Dans le dossier de recrutement de certains agents, aucun document requis à cet effet n'a été retrouvé.

Le mode de recrutement effectué par la DAGE ne respecte pas le manuel de procédures du PDIS qui impose des modalités spécifiques pour le personnel contractuel.

### **Billeteurs non habilités**

Les salaires du personnel contractuel et les indemnités allouées aux agents du ministère de la Santé sont payés par des billeteurs qui bénéficient d'un acte de nomination à cet effet.

La Cour relève que, parallèlement à leurs compétences limitativement énumérées dans l'acte de nomination, les billeteurs ont procédé au paiement d'heures supplémentaires et de bourses, sans habilitation expresse. Qui plus est, l'acte de nomination des billeteurs n'ayant pas été renouvelé annuellement, leur pouvoir n'a de validité que pour la gestion 1998. En effet, la circulaire n°0030 MFAE/DGT/DCP du 4 février 1974 fixant les règles à observer en matière de paiements collectifs par billeteur dispose que « les billeteurs sont nommés pour un an par le Ministre chargé des Finances, sur proposition de leur Ministre de tutelle ».

En ce qui concerne les billeteurs du PDIS, l'article premier de la décision n°003495/MEFP/DTCP du 25 juin 1998 portant additif à la décision n°1895/DTCP du mars 1998 précise bien que la nomination des fonctionnaires comme billeteurs pour la solde, les allocations familiales et les indemnités diverses du personnel ne concerne que la gestion 1998.

Ainsi, en l'absence d'actes administratifs les nommant pour les gestions postérieures à 1998, ces billeteurs ont exercé leurs fonctions sans base légale de 1999 à 2002.

### **Absence de pièces justificatives des opérations de paiement**

L'instruction susvisée préconise, pour recueillir les acquits des bénéficiaires et la signature des membres de la commission de paie, la tenue de bordereaux de règlement mécanographiques et des états des impayés auxquels sont annexés les bulletins de salaires correspondants et les quittances de reversement délivrées par le comptable de rattachement. La Cour constate qu'aucune de ces pièces n'est tenue par les billeteurs.

Par ailleurs, le manuel de procédures financières et comptables du PDIS exige du billeteur le classement des pièces justificatives après règlement et la tenue d'une copie des états mensuels de paiement des salaires et indemnités de fonction. Cette exigence non plus n'est pas respectée par les billeteurs.

## **Défaut de paiement de l'impôt sur le revenu portant sur les contrats de prestation de service**

Les membres de la Cellule d'Appui et de Suivi (CAS) ont signé un contrat d'assistance avec le Ministre de la Santé de l'époque, Monsieur Assane DIOP, qui devait entrer en vigueur à partir du mois de février 1998, date de démarrage des prestations de service. La durée du contrat est de 2 ans renouvelable par période d'une année par tacite reconduction pour la durée du PDIS (1998-2002), sans que la durée totale ne s'étende au-delà de la date de clôture du crédit IDA n°2985 SE.

Le montant du paiement est composé, d'une part, des frais d'honoraires (hors TVA) mais comprenant les cotisations sociales et l'assurance maladie et, d'autre part, de la TVA de 20 % payée par chèque du Trésor pris en charge par l'Etat en vertu des dispositions de la circulaire n°05982 MEF/DGF/TG du 14 septembre 1987 portant application du régime de droit commun en matière de fiscalité aux marchés publics financés sur ressources extérieures.

Le contrôle de la Cour a permis de constater que l'impôt sur le revenu dû par les cocontractants de l'Administration pour ces prestations de service n'a pas été acquitté. Cet impôt n'a fait l'objet ni de déclaration auprès des services fiscaux ni de retenue à la source par les gestionnaires du PDIS

La Cour relève que les cocontractants n'ont pas procédé à la déclaration de leur revenu, contrevenant ainsi aux dispositions du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 27 de la loi n°92-40 du 9 juillet 1992 portant Code général des Impôts (CGI), modifiée.

*Aux termes de ces dispositions, « sous réserve des dispositions des conventions internationales relatives aux doubles impositions, les personnes physiques dont le domicile fiscal est situé au Sénégal sont, quelle que soit leur nationalité, soumises à l'impôt sur le revenu sur l'ensemble de leur revenu de source sénégalaise comme de source étrangère ».*

De même, le Directeur de l'Administration Générale et de l'Équipement (DAGE), administrateur des crédits du personnel, n'a pas non plus procédé à la retenue des impôts à la source, en méconnaissance des dispositions de l'article 133 du CGI précité qui prévoit une retenue à la source instituée au profit du Trésor sur les sommes versées par l'Etat à un débiteur en rémunération de prestations de toute nature, fournies ou utilisées au Sénégal.

Le taux de cette retenue à la source est fixé à 5 % du montant brut hors taxe des sommes versées ou des produits perçus lorsque le montant de la prestation indiqué sur une facture est égal ou supérieur à 25 000 francs.

### **12.2.2. La gestion de la caisse d'avances de la DAGE**

Il a été créé, à la DAGE, une caisse d'avances d'un plafond de 500 millions de francs.

Le gérant, M. Ibrahima CAMARA, Sous-officier d'Hygiène a été nommé par décision n° 02311/MEFP/DTCP/BERR du 1<sup>er</sup> avril 1998. La Cour a relevé des anomalies et irrégularités dans la gestion de la régie d'avances :

#### **Défaut de précompte de la TVA**

Le régisseur de la caisse d'avances a effectué des règlements de factures de fournisseurs sans précompter la TVA due à l'Etat, contrevenant ainsi aux dispositions de l'article 308 du Code général des Impôts et de la circulaire ministérielle n° 0154/MEFP/ DGLD du 20 août 1996.

Ces dispositions font obligation au comptable public de liquider cette taxe et de la précompter sur le règlement effectué. Le montant du préjudice subi par l'Etat du fait du défaut de précompte de la TVA sur les factures contrôlées s'établit à 7 684 800 francs.

## **Paiement de dépenses non éligibles**

Monsieur Ibrahima Camara, régisseur de la caisse d'avances, a exécuté des opérations de prêt de fonds aux autres comptables du PDIS, pour le financement de certaines activités du programme. Il a procédé ainsi en 2001 pour 38 274 240 francs.

Il explique cette opération par le retard dans la mobilisation des crédits des partenaires extérieurs, les fonds IDA de la Banque Mondiale notamment.

Cependant, chaque projet disposant d'une autonomie de gestion et de moyens propres, les opérations de prêts de fonds aux autres comptables d'un même programme sont une pratique incompatible avec les règles de bonne gestion.

M. Camara a également effectué le paiement des primes d'assurance pour les véhicules du PDIS d'un montant de 963 504 francs suivant la facture n°0146 du 04 octobre 2001 et de 4 081 003 francs suivant la facture n°0095 du 27 mars 2002 de ASSURCO. Ces dépenses ne sont pas éligibles sur la caisse d'avances de la DAGE. Ainsi, en exécutant des dépenses non éligibles à la régie d'avances, M. Camara n'a pas respecté les dispositions de l'instruction générale n° 4 MFAE du 14 janvier 1976 sur les régies d'avances.

### **12.2.3. La comptabilité des matières**

#### **Non passation de service entre comptables entrant et sortant**

A la prise de fonction du comptable des matières entrant, Monsieur Ibrahima DIALLO, en remplacement de M. Baca DIOP, il n'y a pas eu une passation de service en bonne et due forme. Aucun procès-verbal n'a été dressé à cette occasion et il n'a pas été, non plus, établi un relevé récapitulatif des matières tel que prescrit par l'instruction ministérielle n° 4 MEF DGF DMTA du 8 mars 1988 abrogeant et remplaçant les instructions n°90 MEF/DGF/DMTA du 27 août 1982 et n°6680 du 21 novembre 1985 relatives à la comptabilité des matières.

## **Carnets de bord des véhicules mal tenus**

La gestion du carburant n'a pas été faite conformément à la réglementation.

Les carnets de bord des véhicules administratifs sont mal renseignés et les motifs des déplacements ainsi que les quantités de carburant remises n'y sont pas toujours mentionnés, en violation de l'instruction n°19/PR/SG/IGE du 16 juillet 1984.

Pourtant, en octobre 2002, cette situation avait fait l'objet d'une observation dans un rapport de contrôle fait par le Cabinet Aziz DIEYE, commissaire aux comptes du PDIS.

### **12.2.4. Les marchés publics**

Les services chargés de la gestion des dépenses sont éparpillés de même que les gestionnaires des marchés publics spécialisés par source de financement, sans une bonne coordination du bureau des marchés du ministère.

Les dossiers des marchés publics financés par le Budget consolidé d'Investissement de l'Etat et par les crédits de la banque mondiale à travers les crédits IDA2985 SE et 2951 SE sont, pour la plupart, incomplets, rendant du coup difficile le contrôle exercé par la Cour.

Les responsables des services concernés accusent les auditeurs de la Banque d'être responsables de cette situation en ne rendant pas les dossiers une fois leur contrôle effectué.

#### **12.2.4.1. Marchés financés par le budget consolidé d'investissement**

##### **a/ Fourniture et installation d'équipements médicaux et hospitaliers dans les hôpitaux de Ziguinchor et de Fatick.**

Le financement des équipements des hôpitaux était prévu dans le Budget consolidé d'Investissement de l'Etat au titre des exercices 2001, 2002 et 2003 pour un montant global de 4.380.000.000 de francs ainsi réparti :

- 876.000.000 de francs en 2001, soit 20% ;
- 1.752.000.000 de francs en 2002, soit 40% ;
- 1.752.000.000 de francs en 2003, soit 40%.

Sur la base d'une prétendue urgence, ATEPA Technologies SA, attributaire du marché de construction des hôpitaux de Fatick et de Ziguinchor, s'est également engagée à financer leur équipement. A cet effet, cette société a signé le 13 juin 2001 avec le ministre de la Santé et de la Prévention un marché par entente directe de 4 380 000 000 de francs, pour des équipements à livrer le 8 octobre 2001 au plus tard.

Toutefois, le 27 décembre 2002, soit plus d'un an après l'expiration des délais contractuels, ATEPA Technologies SA a sollicité et obtenu du Ministre chargé de la Santé une prorogation des délais de livraison et fait modifier, par avenants, les modalités de paiement du marché dont les nouvelles clauses suppriment les décomptes et prévoient une avance à concurrence de 60% du montant des contrats d'achats qu'elle aura présentés.

Fort de ces nouvelles conditions, « ATEPA Technologies SA » a signé un contrat d'acquisitions d'équipements pour 2 635 427 600 francs auprès d'un fournisseur français, la Société Française d'Equipements hospitaliers (SFEH) et, sur présentation de ce contrat d'achat, elle a reçu de l'Etat du Sénégal 2 001 136 953 francs à titre d'avance.

Cependant, la société ATEPA Technologies n'a versé à son fournisseur français que 1 673 579 328 francs sur 2 635 427 600 francs conclus avec ce partenaire.

Elle n'a livré au ministère chargé de la Santé et de la Prévention que des équipements d'un montant de 647.316.049 francs, soit 14,78% seulement du marché.

Aujourd'hui, selon son Président Directeur Général, Monsieur Pierre Goudiaby ATEPA, « ATEPA Technologies SA » est dessaisie du marché par les autorités étatiques au profit de son fournisseur français.

La Directrice générale de la SFEH déclare avoir, en accord avec le ministre de la Santé de l'époque, Monsieur Abdou FALL, et avec le Ministre chargé du Patrimoine bâti de l'Etat, pris en charge, entre mars et octobre 2005, le stockage temporaire des équipements à Dakar et avoir fait assurer leur surveillance et leur gardiennage dans les hôpitaux de Fatick et de Ziguinchor. Ces prestations n'ont toujours pas été payées.

### **Un marché conclu et exécuté en marge de la réglementation**

La Cour constate que les conditions d'attribution et d'exécution de ce marché n'ont pas respecté la réglementation sur les marchés publics.

### **Non respect des règles de concurrence**

L'entreprise Atépa Technologies, qui était déjà attributaire du marché de construction des hôpitaux, s'était engagée à réaliser, sur fonds propres, les équipements des hôpitaux de Ziguinchor et de Fatick.

Par lettre n°01154 DAGE-PDIS/MS du 2 mai 2001, le Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement du ministère de la Santé de l'époque, Monsieur Ibrahima DIOUF, a sollicité l'autorisation de la Commission Nationale des Contrats de l'Administration (CNCA) de passer un marché par entente directe avec l'entreprise ATEPA Technologies, au motif que les autorités supérieures avaient demandé la mise en service des hôpitaux dans les meilleurs délais alors que la programmation budgétaire ne permettait pas d'acquérir en 2001 l'ensemble des équipements nécessaires.

La CNCA a émis un avis favorable le 09 mai 2001, mais le Premier Ministre de l'époque, Madame Mame Madior BOYE, avait refusé l'approbation du marché.

En effet, selon le Premier Ministre, *« passer un marché par entente directe pour un montant aussi élevé, c'est mettre de l'eau au moulin de ceux qui clouent au pilori le Sénégal pour son manque de transparence dans l'attribution des marchés publics ;*

*c'est également en contradiction avec la politique de lutte contre le gaspillage et la corruption que le Président de la République mène depuis son accession à la Magistrature suprême ».*

Toutefois, malgré cette observation pertinente, le Premier Ministre approuvera le marché en question le 25 septembre 2001, sans même qu'un appel d'offres ait été lancé.

Ainsi donc, seuls des motifs liés à l'urgence ont prévalu dans l'autorisation et l'approbation de ce marché conclu par entente directe, en violation des dispositions de l'article 39 du décret n°82-690 du 7 septembre 1982 portant, à l'époque, réglementation des marchés publics.

### **Capacités de préfinancement non avérées**

L'administration ne s'est pas assurée des capacités financières du cocontractant avant de lui confier le marché d'équipement des hôpitaux de Ziguinchor et de Fatick sur simple promesse de préfinancement.

Cette négligence est même proscrite dans la passation régulière d'un marché conformément aux dispositions des articles 20 et 80 à 87 du décret n° 82-690 portant réglementation des marchés publics.

A l'arrivée, la société ATEPA Technologies SA a été incapable d'honorer ses engagements malgré une avance consentie par l'Etat après modification du contrat initial. L'exigence d'une caution bancaire aurait peut-être atténué le risque d'inexécution partielle du marché.

### **Défaut d'application des pénalités de retard**

Dans le contrat conclu avec ATEPA Technologies SA, les équipements médicaux devaient être livrés le 8 octobre 2001 conformément à l'article 5 du marché.

Cependant, ce n'est que le 27 décembre 2002, donc plus d'un an après la date de livraison convenue, que l'entreprise ATEPA Technologies SA a sollicité la modification des délais contractuels de livraison.

Sa requête a reçu l'accord du ministre de la Santé et de la Prévention qui, par ordre de service n°000021/MSP/DAGE/DAC du 3 janvier 2003, a ordonné le report au 30 avril 2003 de la date de démarrage des livraisons initialement prévue pour le 8 octobre 2001.

Le cocontractant de l'administration a donc accusé un retard de plus d'un an sur les délais de livraison, sans qu'aucune des pénalités prévues à l'article 7 du contrat lui ait été appliquée.

Les conditions initiales d'exécution du contrat prévoyaient un préfinancement des travaux par le cocontractant.

Ainsi, l'instauration de cette avance a remis en cause l'accord de base du contrat.

### **Non résiliation du contrat malgré une carence avérée**

S'agissant de la livraison des équipements, ATEPA Technologies SA s'est exécutée à deux reprises pour un montant total de six cent quarante sept millions trois cent seize mille quarante-neuf (647.316.049) francs :

- le 10 avril 2003 à l'hôpital de Fatick pour un montant de cinq cent treize millions quatre cent trois mille huit cent quarante-deux (513.403.842) francs ;
- le 15 avril 2003 à l'hôpital de Ziguinchor pour cent trente-trois millions neuf cent douze mille deux cent sept (133.912.207) francs.

Ainsi, malgré une prorogation de deux ans et demi de la date de livraison et une avance de 2 001 136 953 francs reçue, Atépa Technologies SA n'a pu livrer que des équipements médicaux d'une valeur de 647.316.049 francs, soit 14,78% du marché, sans que le contrat ait été résilié pour cause de carence conformément aux dispositions de son article 18.

## **Absence de transparence dans l'exécution du marché**

Les investigations complémentaires effectuées par la Cour ont révélé que la société Atépa Technologies SA a signé un contrat commercial avec la Société française d'Equipements Hospitaliers (SFEH) pour globalement 2 635 427 600 francs, montant nettement inférieur aux 4 380 000 000 de francs conclus par entente directe avec le ministère de la Santé.

Cependant, la SFEH déclare n'avoir livré de matériel qu'à concurrence des sommes qu'elle a effectivement perçues, c'est-à-dire 2 551 188 euros, soit environ 1 673 579 328 francs versés en deux tranches par ATEPA Technologies qui devait ainsi compléter le montant de 961 848 272 francs dû à son fournisseur.

Le PDG d'Atépa Technologies SA reconnaît n'avoir livré que partiellement les équipements hospitaliers prévus dans le cadre du marché signé avec le ministère de la Santé et de la Prévention.

Mais il soutient, sans en donner les motifs, que sa société a été dessaisie du dossier de fournitures d'équipements aux hôpitaux concernés par les autorités sénégalaises qui ont désigné la directrice générale de SFEH comme seule interlocutrice de l'Administration.

La Cour constate que ni l'actuel payeur général du Trésor ni le DAGE du Ministère de la Santé de l'époque n'ont pu lui fournir les informations relatives aux conditions d'exécution financière de ce marché.

En tout état de cause, ATEPA Technologies SA a reçu, pour les équipements visés et à titre d'avance, 2 001 136 953 francs sur un montant total de 2 300 496 614 francs (la différence étant due aux retenues de garanties (10%) et autres retenues qui s'élèvent respectivement à 230 094 661 francs et 63 310 000 francs). Mais cette société n'a livré les équipements hospitaliers prévus qu'à concurrence de 647.316.049 francs.

## **Un défaut d'exécution du marché préjudiciable au bon fonctionnement des hôpitaux concernés**

Poursuivant ses investigations, la Cour a pu constater sur place que les hôpitaux de Fatick et de Ziguinchor n'étaient toujours pas fonctionnels en 2008, malgré l'urgence alléguée pour recourir au marché par entente directe.

Paradoxalement, des directeurs ont été nommés pour administrer ces hôpitaux, un personnel mis en place, des crédits ouverts dans le budget et des dépenses effectuées pour des fournitures de bureau, de produits d'entretien ainsi que des registres et du matériel d'ameublement.

Les équipements livrés par l'entreprise Atépa Technologies SA pour une valeur nettement en deçà de l'avance consentie par l'Etat y sont toujours entreposés dans des conditions qui ne garantissent pas leur fonctionnalité ultérieure.

### **b/ Le marché de fourniture et d'installation d'équipements médicaux et hospitaliers destinés à l'hôpital de Kolda.**

Le marché F/004/FM du 17 avril 2001 est attribué par entente directe à l'entreprise espagnole « International de Equipos Clinicos s.a. » (I.E.C.SA). La Cour a relevé plusieurs irrégularités lors de son exécution.

#### **Exécution avant approbation**

Par lettre n°02260 MS/DAGE/PDIS du 4 décembre 2000, le DAGE, M. Ibrahima DIOUF a sollicité auprès de la CNCA l'autorisation de passer un marché par entente directe avec l'entreprise espagnole « International de Equipos Clinicos s.a. » (I.E.C.SA) pour la fourniture et l'installation d'équipements médicaux et hospitaliers destinés à l'hôpital de Kolda d'un montant d'un milliard neuf cent cinquante-neuf millions (1.959.000.000) de francs.

Le financement des équipements est prévu dans le Budget Consolidé d'Investissement de l'Etat, au titre de la gestion 2000.

La CNCA, saisie le 4 décembre 2000, a émis un avis favorable dans sa lettre n° 00752 du 05 décembre 2000 adressée au ministre de la Santé et de la Prévention. Le 14 janvier 2001, le ministre de la Santé et de la Prévention signe avec l'entreprise I.E.C.SA le marché F/004/FM approuvé par le Premier Ministre le 17 avril 2001.

Le fournisseur espagnol a procédé à trois livraisons d'équipements à l'hôpital régional de Kolda d'un montant total de 1.823.758.448 francs : d'abord, le 20 avril 2001 pour un montant de quatre cent vingt-six millions neuf cent cinquante-neuf mille six cent quarante-deux (426 959 642) francs, ensuite le 14 janvier 2002 pour un milliard deux cent quatre-vingt-douze mille trois cent soixante mille neuf cent cinquante-cinq (1 292 360 955 francs) et, enfin, le 4 juillet 2002 pour cent quatre millions quatre cent trente-sept mille huit cent cinquante et un (104 437 851) francs.

La première livraison d'un montant de 426 959 642 francs est intervenue le 20 avril 2001 alors que le marché a été approuvé par le Premier Ministre le 17 avril 2001 et notifié au fournisseur le 19 avril 2001.

La rapidité de la livraison (le lendemain de la notification) pour un fournisseur établi en Espagne et le décalage entre le constat de la livraison et le PV de réception établi à cet effet montrent qu'il s'agit d'un marché qui a connu un début d'exécution avant l'approbation de l'autorité compétente.

Il s'agit en fait d'une régularisation d'un marché de près de deux milliards de francs passé par entente directe sans appel à la concurrence.

### **Réception d'équipements ne faisant pas partie de l'objet du marché**

La comparaison du bordereau annexé au marché et relatif aux équipements à installer à l'hôpital régional de Kolda, conformément à l'article premier du marché précité, avec le procès-verbal de réception des équipements a permis de constater que 345 types d'équipements ont été livrés contre 320 types stipulés dans le contrat. Ainsi, ce sont 25 autres équipements constitués de mobiliers d'appartement d'un montant de 20.079.371 francs, mais non prévus dans le marché, qui ont été livrés par le fournisseur.

## **12.2.4.2. Marchés sur financement de la Banque Mondiale**

### **a/ Marché de maîtrise d'œuvre de l'application informatique « santé »**

#### **Ajout sur la liste restreinte d'une société n'ayant pas répondu à la sollicitation de manifestation d'intérêt**

L'objet du marché consistait à concevoir et à réaliser une application informatique destinée à la gestion des services du ministère de la Santé et de l'Action sociale.

Il s'agissait de mettre en place un réseau local à Dakar comprenant 2 serveurs, 30 postes de travail et 70 micro-ordinateurs répartis sur le territoire national y compris les régions médicales, les hôpitaux et districts de santé devant servir de support à l'application.

Les cahiers de charges prévoyaient également la formation de 250 agents à l'utilisation de l'application ainsi que de deux administrateurs en vue de la gestion de l'application (paramétrage, télécommunications, messagerie et sécurité).

Vingt-sept (27) sociétés ont manifesté leur intérêt en présentant un dossier de faisabilité.

Après examen des offres, quatre sociétés ayant obtenu les notes 4 (réponse très satisfaisante) et 3 (réponse satisfaisante) ont été présélectionnées pour constituer la liste restreinte des sociétés ayant présenté les propositions les plus adaptées, conformément aux directives relatives à la passation des marchés financés par les prêts de la BIRD et les crédits de l'IDA.

Le procès-verbal qui a sanctionné cette première sélection mentionnait la possibilité, au cas où cette liste restreinte serait jugée très restrictive, de l'élargir aux six sociétés qui avaient obtenu la note 2.

Toutefois, la société « Quartz Data Systèmes » qui n'avait pas répondu à la sollicitation de manifestation d'intérêt publiée le 17 décembre 1997 a été ajoutée sur la liste restreinte, portant le total à 5 sociétés au lieu des 4 retenues à l'issue de la séance de dépouillement du 5 février 1998.

Cette liste, irrégulière du reste, a pourtant reçu l'avis de non objection de la Banque mondiale le 20 avril 1998.

### **Attribution du marché dans des conditions non transparentes**

A la suite de l'évaluation des offres techniques, le Cabinet « Quartz Data Systèmes » ajouté irrégulièrement à la liste restreinte de présélection est devenu le seul soumissionnaire. En conséquence, il a été attributaire du marché pour une offre financière de 400 210 000 francs notée 82 sur 100.

Le rapport sur l'ouverture des offres techniques indique *« qu'un seul des soumissionnaires a répondu à l'appel d'offres, il s'agit de Quartz Data Systèmes. Les autres firmes ont fait savoir au Service national des Grandes Endémies, service bénéficiaire du marché, par e-mail ou par téléphone, qu'elles ne répondraient pas à l'appel d'offres, soit pour des raisons de maîtrise de la langue, soit pour des raisons de taille du projet jugé trop important pour leur structure »*.

La Cour relève cependant qu'aucune correspondance écrite n'a été versée au dossier du marché attestant de désistement des autres sociétés présentes sur la liste restreinte.

Le contrat a été signé sous le numéro 1/99/DAGE/PLCME/ en date du 17 mai 1999. La CNCA a émis un avis favorable le 31 décembre 1999. Le Premier Ministre de l'époque, Monsieur Mamadou Lamine LOUM, a, le 26 janvier 2000, approuvé le marché notifié au Cabinet Quartz Data Système par bordereau n°878/MEFP/DGF/BM du 31 janvier 2000.

En définitive, le marché est attribué à la société qui n'avait pas participé à la sollicitation de manifestation d'intérêt. Les sociétés qui avaient été régulièrement retenues se seraient désistées sans que les conditions de leur renoncement ne soient clairement établies par les gestionnaires du PDIS.

## **b/ Marché de fourniture et d'installation de matériels informatiques**

Ce marché concerne la fourniture et l'installation du matériel informatique pour le système d'information à des fins de gestion et pour le fonctionnement des services du ministère de la Santé. Il comprend quatre lots subdivisés en deux groupes.

Groupe A : Equipements financés par le crédit IDA 2985-SE (Bureautique) ;

Groupe B : Equipements financés par le crédit IDA 2951 SE.

Les trois premiers lots sont financés par le crédit IDA 2985-SE.

C'est le quatrième lot, financé par le crédit IDA 2951-SE, qui a fait l'objet du présent contrôle.

A l'issue de la procédure, conformément au procès-verbal d'adjudication du 25 janvier 2001, les marchés ont ainsi été attribués :

- lot n°1 de 102 950 000 francs à Buhan Tesseire ;

- lot n°2 de 31 551 176 francs à Unisys France ;

- lot n°3 de 17 784 000 francs à Bull Sénégal ;

- lot n° 4 de 829 177 667 francs à Unisys Sénégal.

### **Justifications insuffisantes pour l'attribution du marché**

L'attribution du lot n°4 pour un montant de 829 177 667 francs à l'entreprise Unisys Sénégal est discutable, au regard du tableau qui suit relatif aux offres de Bull Sénégal et d'Unisys Sénégal.

Tableau n° 10 : Offres des Sociétés Bull et Unisys

En F CFA

Soumissionnaire	Offres lues publiquement	Offres après correction et rabais inconditionnels
Bull Sénégal	550 823 194	
Unisys Sénégal	829 177 667	789 460 878

En effet, l'offre de l'entreprise Bull Sénégal présentait un avantage financier de 238 millions de francs par rapport à l'attributaire du marché, Unisys Sénégal.

Mais l'entreprise Bull a été éliminée aux motifs que, d'une part, la capacité mémorielle de la carte graphique du serveur qu'il avait proposée était limitée de 4 et 8 MO (non extensible) au lieu de 32 MO exigée et que, d'autre part, elle n'avait pas proposé un système centralisé de protection électrique pour les postes de travail du réseau local de la Direction des Etudes, de la Recherche et de la Formation (DERF).

Pourtant l'entreprise Unisys, non plus, n'avait pas proposé un système centralisé de protection électrique pour les postes de travail et son offre était, de loin, la plus coûteuse.

La Banque mondiale, avait émis, le 23 mars 2001, des réserves sur ce choix en exigeant la fiche technique du constructeur du modèle choisi. Elle avait également rejeté, le 23 mai 2001, le complément d'information fourni par les gestionnaires.

Mais, le 27 août 2001, elle a finalement déclaré n'avoir pas d'objection à l'adjudication du lot n°4 à la société Unisys dont l'offre était, selon la Banque, techniquement plus avantageuse.

Toutefois, les documents sur lesquels cette décision est fondée et les résultats de la réévaluation des offres notamment, n'ont pas été mis à la disposition de la Cour pour lui permettre d'en apprécier la pertinence et la validité.

En définitive, le montant du marché est revenu au montant initial de huit cent vingt-neuf millions cent soixante-dix-sept mille six cent soixante-sept (829 177 667) francs.

### **Modifications des conditions d'exécution du marché sans avenant**

La société Unisys Sénégal, attributaire du lot n°4, a, par la suite, rétrocédé l'exécution du marché à la société Afripa Télécoms, Unisys France lui ayant cédé sa succursale de Dakar. L'avenant n°1 au marché est signé le 16 janvier 2002. La société Afripa devient ainsi le partenaire d' Unisys France pour exécuter le marché dans le cadre d'un contrat de service et de partenariat en son nom et à son propre compte.

Un autre avenant est signé pour procéder au changement de fournisseur et de domiciliation bancaire.

L'avis favorable de l'Agence judiciaire de l'Etat du 4 septembre 2002 et les attestations respectives des 11 juin 2002 et 8 août 2002 d'Ecobank-Sénégal et de la BICIS certifiant la capacité financière des sociétés Afripa Télécom et Unisys France sont joints au dossier.

Cependant, le contrat de cession de fonds de commerce signé entre Afripa Télécoms et Unisys France ainsi qu'un exemplaire du contrat initial demandés par la Cour pour lui permettre d'examiner la validité des conditions de rétrocession n'ont pas été produits.

En tout état de cause, la rétrocession ainsi opérée a eu pour conséquence d'allonger les délais d'exécution du marché. En fait, la société Afripa Télécoms a été amenée à réaménager le calendrier d'exécution des prestations du marché.

Or, en pareille situation, il doit être passé un avenant fixant de nouveaux délais d'exécution assortis de la clause sur les pénalités de retard. Un tel avenant ne figure pas dans le dossier du marché.

### **12.3. Principales recommandations**

La Cour recommande :

#### **Au ministre de la Santé et de la Prévention,**

- de faire procéder à la mise en place d'un système d'archivage et de conservation des pièces justificatives des procédures relatives aux marchés publics ;
- de respecter la réglementation sur les marchés publics ;
- de veiller à ce que l'intégralité des équipements prévus dans le marché signé par entente directe avec ATEPA Technologies SA pour les hôpitaux de Ziguinchor et de Fatick soit livrée ou, à défaut, que les sommes payées à la société soient remboursées ;

- de veiller, à l'avenir, à exercer les diligences pour faire prévaloir les intérêts de l'Etat dans la passation et l'exécution des marchés publics ;
- de veiller au respect des clauses des conventions régissant le recrutement du personnel contractuel du projet.

**Au Directeur de l'Administration générale et de l'Equipement (DAGE) et aux autres gestionnaires du PDIS,**

- de respecter la réglementation sur les marchés publics, notamment en matière de concurrence ;
- d'appliquer, le cas échéant, les pénalités de retard et les règles de résiliation prévues dans les marchés conclus ;
- de respecter les dispositions de l'article 308 du Code général des Impôts modifié et de la circulaire ministérielle n° 0154/MEFP/ DGLD du 20 août 1996 relatives à la TVA ;
- de veiller à n'exécuter que les dépenses éligibles sur les régies d'avances ;
- de respecter les dispositions de la circulaire n°0030 MFAE/DGT/DCP du 4 février 1974 fixant les règles à observer en matière de paiements collectifs et du manuel de procédures financières et comptables ;
- d'appliquer à ses prestataires de service les règles du CGI, notamment en matière de déclaration de revenu et de retenue à la source de l'impôt sur le revenu ;
- de respecter les règles de passation des marchés publics financés sur crédits IDA ;
- de veiller à la conservation et à la production des justificatifs des marchés conclus ;
- de respecter la réglementation sur la comptabilité des matières, notamment les modalités de passation de service entre comptables, de dotation en carburant et l'obligation de tenue des carnets de bord des véhicules administratifs.

## Réponse de Monsieur Ibrahima DIOUF, ancien Directeur de l'administration générale et de l'équipement

(...)

### **2. Un marché conclu et exécuté en marge de la réglementation**

*Antérieurement à notre prise de service, l'entreprise « Atépa Technologie » était déjà attributaire du marché de construction des deux (2) hôpitaux de Fatick et de Ziguinchor qu'elle devait préfinancer sur ses fonds propres.*

*Les équipements desdits hôpitaux devaient être mis en place dès l'achèvement des travaux de génie civil et leur financement effectués sur trois (3) exercices, en raison de contraintes budgétaires.*

*Or ce montage ne permettait pas de rendre fonctionnels les deux (2) hôpitaux sitôt les travaux de génie civil achevés, car il fallait attendre encore que s'écoulent 3 exercices budgétaires successifs, pour réunir et mettre en place l'ensemble des équipements attendus.*

*Nous étions alors au lendemain de l'alternance politique au Sénégal et le mot d'ordre des hautes autorités du pays était de « **donner corps** » et dans les meilleurs délais, à tous les projets de la Présidence de la République, afin de les « rendre visibles » et d'en faire profiter aux populations.*

*C'est dans ce contexte d'urgence et d'impérieuse nécessité sociale que la hiérarchie nous a instruit de finaliser la proposition de « Atépa Technologie », consistant à préfinancer sur ses fonds propres les équipements et leur mise en place et se faire rembourser ensuite, à l'instar d'ailleurs du marché de construction de ces hôpitaux dont il était déjà attributaire (ne l'oublions pas), avant même notre prise de service.*

*Ce sont ces raisons qui nous ont conduit à solliciter la CNCA qui, convaincu de l'argumentaire ci-dessus développé, a donné son avis favorable sans réserve, le 9 mai 2001 ;*

*Ces mêmes raisons ont dû aussi convaincre après la CNCA Madame le Premier Ministre qui a approuvé ledit marché 5 mois plus tard (le 25/09/2001), alors que dans un premier temps, elle avait refusé de le faire, en raison de son caractère de gré à gré.*

*C'est donc au plus haut niveau que l'option a été prise de traiter directement avec l'attributaire du marché de construction « Atépa Technologie » qui, soit dit en passant devait préfinancer sur fonds propres bâtiments et équipements, pour se faire rembourser sur trois (3) exercices budgétaires.*

### **3. Exécution de marché avant approbation**

*Les plus hautes autorités du pays étaient à l'époque engagées à livrer à une date donnée un hôpital moderne et fonctionnel aux populations de la région de Kolda qui enregistrait à ce moment le taux le plus élevé de mortalité infanto-juvénile et de décès des suites d'accouchement sur le plan national.*

*Ce contexte explique l'urgence qu'elles ont attachée au lendemain de l'alternance politique à l'exécution de ce dossier de construction et d'équipement de l'hôpital de Kolda et nous ont donc instruit de contracter avec l'IESC.SA.*

*Ainsi dès l'obtention de l'autorisation de la CNCA, le projet de marché a été conclu et l'engagement budgétaire effectué, les crédits bloqués et le titre de créance édité par la DTAI. C'est la procédure habituelle.*

*Sur cette base, l'entreprise IEC SA sachant ses intérêts protégés, a livré le 09 février 2001 sur Kolda un premier lot d'équipement sur sa propre initiative (ou bien peut-être sur celle des autorités à la base de l'entente directe).*

*Face à ce fait accompli, nous ne pouvions nous permettre de procéder à une réception officielle parce que le marché n'était pas encore approuvé. A la place il a été procédé à un constat de livraison.*

*Ce constat de livraison était une mesure conservatoire effectuée par la Division des investissements, des équipements et de la maintenance (DIEM) dès la livraison le 9 février 2001, du fait qu'en toute responsabilité, comme nous avons été averti de cette livraison pour ne pas avoir demain à gérer des cas de vols ou de détérioration, ce qui aurait été un autre problème, il fallait donc inventorier, figer et sécuriser sur le site les équipements livrés.*

*L'approbation du marché par la Premier Ministre ayant eu lieu le 17 avril 2001, nous avons dès lors officiellement procédé à la réception le 20 avril 2001.*

*Voilà ce qui explique, d'une part, le décalage entre le constat de livraison (9 février 2001) et le PV de réception (20 avril 2001) et, d'autre part, la proximité de la date de réception (20 avril 2001) et celle de l'approbation (17 avril 2001).*

**Réponse de Monsieur Ibrahima CAMARA, Régisseur de la Caisse d'avances de la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement du Ministère de la Santé, de la Prévention et de l'Hygiène Publique**

***Monsieur le Président,***

*Faisant suite à votre correspondance ci-dessus référencée, je vous prie de trouver ici les éléments de réponse portant sur l'extrait du projet de rapport évoqué.*

***Défaut de précompte de la TVA***

*Le défaut de précompte de la TVA s'explique par le fait que le Régisseur de la Caisse d'avances que je suis, à l'instar de la quasi-totalité des comptables publics d'alors, ignorait qu'il est fait obligation au Comptable de précompter la TVA.*

*Je disais toujours à tout prestataire, qu'il est tenu de faire ses déclarations et de verser lui-même la TVA sous peine d'être poursuivi par le fisc. Cependant une formation portant sur la TVA, suivie du 07 au 09 août 2002, m'avait édifiée du contraire. C'est à partir de cette date que j'ai commencé à procéder moi-même au précompte de la TVA comme en atteste la copie de la pièce de caisse n° 114 de la gestion 2002 ci-jointe.*

***Paiement de dépenses non autorisées***

***Les préfinancements :*** *Ils concernaient généralement des frais de mission à l'étranger et de mission de supervision à l'intérieur du pays, ainsi que des séminaires et ateliers dans le cadre du PDIS.*

*Cependant, ces dépenses étaient effectivement autorisées par l'arrêté n° 00319/MEFP/DTCP/BEER du 15 janvier 1998, portant création de la Caisse d'avances et ses actes modificatifs.*

*Le préfinancement, qui était purement interne, permettait d'exécuter des activités planifiées dans le cadre du Programme lorsque le Compte spécial qui devait les financer était en rupture de fonds. Une fois réapprovisionné, le Compte spécial du Crédit IDA 2985 SE a intégralement remboursé ces dépenses préfinancées. Néanmoins, je prends acte de la remarque formative.*

**Primes d'assurances** : *une mauvaise lecture de l'arrêté autorisant les dépenses, m'a fait payer des primes d'assurance alors qu'elles n'étaient prévues, mais cette situation a été régularisée en 2002 par arrêté n° 008245/MEF/DGCPT/DGP/BR du 31 décembre 2002, dont copie est ci-jointe.*

*Tels sont les éléments de réponse aux points évoqués.*

*Dans les constatations générales de votre rapport, nous avons relevé des remarques tendant à apprécier positivement la rigueur apportée dans la tenue des documents exigés par les dispositions réglementaires en vigueur.*

*Aussi me permettez-vous, Monsieur le Président, de m'en réjouir mais aussi et surtout de me féliciter de la qualité et du sérieux de l'encadrement que la Cour des Comptes – à laquelle nous rendons hommage- apporte aux gérants de deniers publics.*

## **Réponse de Monsieur Ibrahima DIALLO, ancien comptable des matières de la DAGE du Ministère de la Santé**

**Monsieur le Président,**

*En application de la note de service n° 1773/MSP/DAGE/PDIS du 16/10/2000 me nommant comptable des matières, le chef du bureau du contrôle interne m'avait invité dans le bureau du comptable sortant pour me remettre 4770 litres d'essence, 13520 litres de gasoil, la clé du coffre fort ainsi que les clés du bureau tout en nous demandant d'apposer nos signatures sur un papier qu'il avait établi à main levée.*

*Après cela, il avait invité le comptable sortant de quitter les lieux le même jour en attendant qu'il fixe la date de passation de service qui est de son ressort.*

*Le programme de Développement Intégré de la Santé (PDIS) avait exigé des carnets de procès – verbal de dotation de carburant que je détenais et qui renseignaient sur les motifs suivants :*

- Identification du chauffeur ou le chef de mission qui récupère le carburant*
- le numéro du véhicule*
- les motifs de la mission*
- la destination*
- la quantité de carburant reçu (super ou gasoil)*
- la signature de l'intéressé*

*Tous les véhicules étaient dotés de carnets de bord mis à la disposition du chauffeur qui en est responsable et qui doit veiller à la bonne tenue avant de les soumettre, à chaque fin de mois, au responsable financier (DAC) qui vérifie l'exactitude des opérations (voir manuel de procédures financières et comptables du (PDIS)).*

*Restant à votre disposition pour des informations complémentaires, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de la parfaite considération.*

## CHAPITRE 13

### La privatisation de la Société de Développement des Fibres textiles (SODEFITEX)

#### 13.1. Présentation de la SODEFITEX

La Société de Développement des Fibres textiles (SODEFITEX), société à participation publique majoritaire, a été créée le 15 mars 1974 pour succéder à la Compagnie française de développement des fibres textiles (CFDT). Sa mission est :

- d'assurer l'encadrement des cultivateurs ;
- d'assurer la conception et l'exécution des programmes de multiplication, de traitement et de mise en place des semences sélectionnées ;
- d'assurer l'achat et la distribution des autres facteurs de production ;
- d'effectuer, pour le compte de l'Etat, l'achat du coton graine, sa transformation industrielle et sa commercialisation au Sénégal et à l'étranger.

A la veille de la privatisation, son capital social était de sept cent cinquante millions de francs (750 000 000F) et était réparti ainsi qui suit :

- Etat du Sénégal : 77,5% ;
- Développement agro-industriel du Sud (DAGRIS) : 20% ;
- Compagnie bancaire de l'Afrique occidentale (CBAO) : 2,5%.

Lors de la privatisation, Monsieur Youssouf DAOU en était le Président du Conseil d'Administration et Monsieur Ahmed Bachir DIOP le Directeur général.

## **13.2. Principales observations de la Cour**

### **13.2.1. Sur le plan juridique**

La Cour a relevé de nombreux cas de violation de la loi lors de la privatisation de la SODEFITEX.

#### **Non respect de la loi portant privatisation d'entreprises**

Selon les dispositions de l'article 67 de la Constitution, l'Assemblée nationale fixe les règles concernant « les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ». L'Assemblée nationale a donc, en ce qui concerne la privatisation d'entreprises publiques, des attributions de fixation des règles.

Dans l'exposé des motifs de la loi n° 99-78 du 05 juillet 1999 complétant l'annexe de la loi n° 87-623 du 18 août 1987 portant privatisation d'entreprises, l'Assemblée nationale avait retenu une cession partielle du portefeuille de l'Etat sur la base du schéma suivant :

- 30% aux producteurs ;
- 10% aux salariés ;
- 7,5% à d'autres privés.

En ce qui concerne la privatisation de la SODEFITEX, les autorités en charge de la privatisation ont tout simplement fait passer les parts de DAGRIS de 20 à 51% et celles de l'Etat de 77,5% à 46,5%, sans avoir, au préalable, fait modifier la loi n° 99-78 du 05 juillet 1999.

Cette répartition du capital ne respecte les règles fixées par la loi de 1999 précitée.

## **Non respect des dispositions légales concernant les études en matière de privatisation d'entreprises publiques**

L'étude menée en amont de la privatisation de la SODEFITEX a été initiée et confiée au Cabinet MF Conseils par l'entreprise elle-même qui a payé les honoraires de l'expert conseil sur son propre budget.

Pourtant, l'article 4 de la loi n° 87-23 du 18 août 1987 portant privatisation d'entreprises dispose que « *la Commission spéciale de Suivi du Désengagement de l'Etat est seule habilitée à faire appel à tout organisme d'étude ou de conseil dont le concours serait requis dans le cadre de la politique de privatisation. Elle reçoit et exploite, le cas échéant, rapports et études émanant des organismes consultés* ». En effet, ces dispositions permettent d'assurer l'indépendance et l'objectivité des études préalables aux privatisations. Cependant, en laissant à la SODEFITEX le soin de commanditer et de financer l'étude de sa propre privatisation, on a exposé cette étude à des risques d'atténuation de sa portée. Cette hypothèse est d'autant plus sérieuse que le "repreneur" était déjà en bonne position au niveau du capital de l'entreprise.

## **Non respect de la procédure de privatisation retenue**

La privatisation de la SODEFITEX s'est effectuée par une cession par entente directe d'actions détenues par l'Etat dans le capital de la société au profit du groupe DAGRIS et par une augmentation de capital avec renonciation de l'Etat du Sénégal pour 62 % de ses droits de souscription. Ainsi donc, pour la cession de ses actions, l'Etat n'a pas respecté le principe d'appel à la concurrence.

La procédure d'entente directe a été utilisée en méconnaissance des dispositions de la loi n° 87-23 du 18 août 1987 portant privatisation d'entreprises qui précisent que le principe de mise en concurrence «*exprime le souci de l'Etat de garantir la transparence des opérations de privatisation.*

*En s'obligeant à se soumettre à la règle de l'appel à la concurrence, l'Etat veut surtout éviter les cessions directes des titres à des personnes physiques ou morales déterminées ».* Les seules dérogations prévues à l'article 6 de la même loi doivent être accordées par décret.

A cet égard, l'article premier du décret n°2000-821 du 12 octobre 2000 autorisant la cession des actions de l'Etat dans le capital de la SODEFITEX limite la cession de gré à gré aux producteurs de coton et aux salariés de cette entreprise.

La procédure d'appel à la concurrence devait être mise en œuvre et rigoureusement suivie, en conformité avec les dispositions du décret n° 88-233 du 04 mars 1988 fixant les conditions d'appel à la concurrence en matière de cession des titres de l'Etat dans les entreprises publiques à privatiser, modifié par le décret n° 89-179 du 08 février 1989.

Cette exigence est d'autant plus justifiée que certains privés comme Dunavant S.A, Reinhart, Louis Dreyfus Cotton International, l'Aiglon S.A., avaient manifesté leur intérêt au début du processus.

### **Signature du protocole par une autorité non habilitée**

Le Protocole d'accord entre l'Etat du Sénégal représenté par le Comité de Pilotage sénégalais pour la privatisation de la SODEFITEX et le Groupe DAGRIS a été signé le 25 juillet 2003 par Monsieur Serigne Ahmadou CAMARA, Chef de la délégation sénégalaise, et par Monsieur Gilles PELTIER, PDG du Groupe DAGRIS.

L'engagement de l'Etat du Sénégal ne peut résulter que d'attributions expresses ou de délégation de compétences dûment établie. Monsieur CAMARA n'était ni dans l'un ni dans l'autre cas pour signer un protocole d'accord au nom de l'Etat. Qui plus est, le comité de pilotage pour la privatisation de la SODEFITEX que M. CAMARA était censé diriger pour la négociation et la signature du protocole d'accord est une structure illégale.

## **Contournement de la CSSDE par la mise en place d'un comité de pilotage**

L'article 3 de la loi n° 87-23 du 18 août 1987 portant privatisation d'entreprises et le décret n° 87-1476 du 27 novembre 1987 fixent les missions et les attributions de la Commission Spéciale de Suivi du Désengagement de l'Etat (CSSDE) dans la privatisation des entreprises publiques.

Ainsi, cette Commission est « chargée d'assister le ministre chargé du Portefeuille de l'Etat dans la mise en œuvre de la politique de privatisation, de déterminer la valeur de l'entreprise et, s'il y a lieu, les éléments faisant l'objet de cession, de soumettre à l'approbation du ministre chargé du Portefeuille de l'Etat les propositions relatives aux prix et aux conditions de cession des titres de l'Etat. »

En outre, la Commission est chargée de la mise en œuvre des procédures de cession des titres sur le marché et de proposer, aux autorités compétentes, toute décision concernant la stratégie et les procédures de mise en œuvre de la privatisation des entreprises du secteur parapublic. Elle est, de ce fait, le correspondant de tout consultant auquel le Gouvernement fait appel pour le conseiller en matière de désengagement. Par conséquent, la CSSDE doit être la cheville ouvrière de toute privatisation d'entreprises publiques. Sa saisine est donc obligatoire. Malgré la clarté de ces dispositions, la privatisation de la SODEFITEX s'est déroulée sans que la Commission Spéciale de Suivi du Désengagement de l'Etat (CSSDE) n'ait été consultée.

Sa saisine n'est intervenue qu'a posteriori en octobre 2003, après la clôture des travaux, ce qui constitue une régularisation et rend illégal tout le processus de privatisation de la SODEFITEX. A la CSSDE, il a été substitué un "Comité de Pilotage sénégalais pour la privatisation de la SODEFITEX".

Les travaux de ce comité de pilotage ont été dirigés par Monsieur Serigne Ahmadou CAMARA, Chef de la Cellule de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat alors que celui-ci est chargé d'assurer le secrétariat de la CSSDE en vertu des dispositions de l'article 6 du décret n° 87-1476 du 27 novembre 1987 portant organisation et fonctionnement de la Commission spéciale de Suivi du Désengagement de l'Etat, modifié par le décret n° 94-863 du 22 août 1994.

### **Exercice de compétences par le Directeur général sans habilitation**

Dans le processus de privatisation de la SODEFITEX, Monsieur Ahmed Bachir DIOP, Directeur général, a, dans une large mesure, outrepassé ses prérogatives.

Le conseiller financier et le conseiller juridique devant assister l'Etat dans le processus de privatisation de cette société ont été engagés par le Directeur général en qualité d'experts, ce qui relève normalement de la compétence de la CSSDE.

Ils ont été payés sur les fonds de la SODEFITEX pour respectivement 6 et 9 millions de francs FCA hors taxe. Pour leur choix, aucune mise en concurrence n'a été organisée.

De plus, M. DIOP n'a pas eu l'autorisation du Conseil d'Administration de la SODEFITEX avant d'engager cette charge non prévue dans le budget.

### **Non respect des termes du protocole d'accord et du Pacte d'actionnaires**

En vertu du Protocole d'accord signé le 25 juillet 2003 entre l'Etat du Sénégal et le Groupe DAGRIS, « le Gouvernement du Sénégal s'est également engagé à céder dans un délai d'un (1) an au maximum une partie de ses actions au personnel de la SODEFITEX et dans un délai de deux (2) ans au maximum une autre partie de ses actions aux organisations de producteurs de coton ».

Cinq années après la signature du Protocole, aucune action n'est cédée ni au personnel ni aux producteurs de coton.

Par ailleurs, l'avenant au Pacte d'actionnaires, signé par l'Etat du Sénégal et le Groupe DAGRIS le 15 octobre 2003, a prescrit, dans son préambule, de faire entrer dans le capital de la SODEFITEX « les filateurs et autres privés sénégalais ». Au moment du contrôle de la Cour, cette disposition n'avait fait l'objet d'aucune application.

### 13.2.2. Sur le plan financier

#### Mauvaise évaluation de la société

Une opération de cession d'un actif doit toujours s'appuyer sur sa correcte évaluation. Dans le cas d'espèce, l'Etat a vendu des titres évaluables sans tenir compte des flux de revenus futurs de l'entreprise.

#### Minoration de l'actif net comptable de la SODEFITEX

La reprise des négociations relatives à la privatisation de la SODEFITEX entre l'Etat du Sénégal et le Groupe DAGRIS s'est déroulée les 24 et 25 juillet 2003. Le Cabinet MF Conseils a évalué les actifs de la SODEFITEX sur la base des états financiers arrêtés au 31 décembre 2000 caractérisés essentiellement par des reports déficitaires très élevés des exercices 1998 et 1999. Elle aurait pu fonder son évaluation sur les états financiers de 2002 présentant une situation nettement meilleure et qui étaient déjà disponibles. Le tableau qui suit présente la situation des capitaux propres de la société au moment de la privatisation.

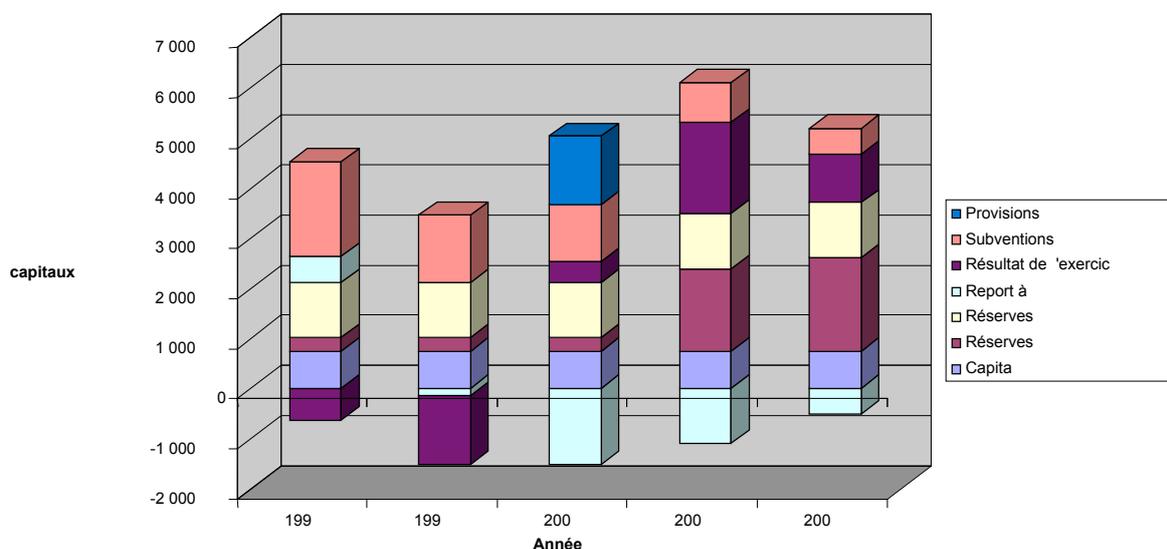
Tableau n°11 : Situation des capitaux propres de la SODEFITEX de 1998 à 2002

En milliers de F CFA

Libellés	31/12/1998	31/12/1999	31/12/2000	31/12/2001	31/12/2002
Capital	750 000	750 000	750 000	750 000	750 000
Réserves indisponibles	272 485	272 485	272 485	1 636 332	1 855 006
Réserves libres	1 100 000	1 100 000	1 100 000	1 100 000	1 100 000
Report à nouveau	503 876	-136 022	-1 520 567	-1 102 641	510 239
Résultat de l'exercice	-639 899	-1 384 545	417 926	1 831 555	967 093
Subventions d'investissement	1 898 193	1 334 660	1 126 920	786 570	527 928
Provisions réglementées	0	0	1 363 846	0	0
<b>Total capitaux propres</b>	<b>3 884 656</b>	<b>1 936 578</b>	<b>3 510 648</b>	<b>5 001 816</b>	<b>5 710 267</b>

(Source : Etats financiers SODEFITEX de 1998 à 2002)

graphique : évolution des capitaux propres de la Sodefitex 199 à 200



En évaluant les actifs de la SODEFITEX sur la base des états financiers de 2000, en lieu et place de ceux de 2002, le Cabinet MF Conseils a minoré de 2,2 milliards de francs les capitaux propres qui ont servi au calcul de la valeur comptable de l'action SODEFITEX. L'Expert conseil du Directeur général de la SODEFITEX justifie ce choix par le fait de la disponibilité des seuls états financiers de 2000.

Or, sur la note n°000172 du 12 juin 2003 adressée au Ministre de l'Economie et des Finances par le Chef de la Cellule de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat, pour l'informer de la reprise des négociations avec le Groupe DAGRIS sur la privatisation de la SODEFITEX, il est clairement mentionné ceci : « *par contre, pour le droit de souscription qui est lié aux capitaux propres, le comité recommande de réactualiser les chiffres en fonction du bilan arrêté le 31/12/2002* ».

*Ainsi, les droits préférentiels de souscription vont passer de 623 286 000 francs à 1 305 182 916 francs* ». Cette note confirme que les états financiers de 2002 étaient bien disponibles au moment de la reprise des négociations.

## **Non prise en compte de la rentabilité future dans l'évaluation de la société**

Dans le préambule du pacte d'actionnaires qui lie l'Etat du Sénégal et le Groupe DAGRIS, il a clairement été mentionné que la SODEFITEX se situait, au moment de sa privatisation, dans une phase de croissance assez rassurante et bénéficiait en prime d'un fort potentiel de développement. L'examen des états financiers de 2003 à 2005 confirme cette tendance.

La Cour constate, cependant, que la cession des droits de l'Etat s'est effectuée sans tenir compte de ce fort potentiel de développement de la SODEFITEX au moment de sa privatisation, ignorant ainsi la rentabilité future de la société.

## **Défaut de réévaluation des actifs de la SODEFITEX**

Aucune réévaluation des actifs n'a été notée durant toute l'existence de la SODEFITEX. Cette carence peut constituer un facteur de sous estimation de l'actif net de la société au moment de sa privatisation.

Ainsi, à titre d'exemple, les bâtiments acquis ou construits en 1976 sont complètement amortis mais ont une valeur vénale qui n'est pas nulle puisqu'ils sont toujours fonctionnels. Il en est ainsi de certains matériels des usines d'égrenage et de certains matériels de transport ou de manutention.

Il en est de même en ce qui concerne le domaine foncier de la SODEFITEX. Par conséquent, une réévaluation des actifs de la SODEFITEX aurait dû être effectuée avant sa privatisation, afin de les conformer à la réalité économique du moment.

## **Minoration des droits préférentiels de souscription**

L'opération d'augmentation de capital en numéraire a eu pour conséquence une perte de valeur de l'action ancienne. Cette diminution de valeur doit être compensée par le paiement d'un droit préférentiel de souscription égal à ce différentiel de valeur.

La valorisation des titres de la SODEFITEX, avant l'augmentation de capital en numéraire, s'est faite sur la base de l'actif net comptable issu des états financiers de 2000. Aucun poste de bilan n'a fait l'objet de correction.

Les postes « immobilisations corporelles » (bâtiments, terrains, matériel), « clients », « stocks », « titres », etc., devraient être revus et actualisés à leur valeur du moment, leur valeur figurant au bilan étant considérée au coût historique. Ce procédé aurait permis de fixer la valeur réelle de l'action de la SODEFITEX, ce que le Cabinet MF Conseil n'a pas fait.

Le tableau ci-dessous présente l'écart sur le droit préférentiel de souscription en tenant compte des états financiers de 2002.

Tableau n°12 : Calcul du droit de souscription

En F CFA		
Eléments	2000	2002
<b>1. Avant augmentation en numéraire</b>		
Capitaux propres	3 510 611 787	5 710 267 471
<i>Actif net comptable corrigé</i>	<i>3 510 611 787</i>	<i>5 710 267 471</i>
Nombre d'actions avant augmentation	150 000	150 000
Valeur de l'action (a)	23 404	38 068
<b>2. Après augmentation en numéraire</b>		
Apports en numéraire	1 500 000 000	3 000 000 000
<i>Actif net comptable corrigé</i>	<i>5 010 611 787</i>	<i>8 710 267 471</i>
Nbre d'actions après augmentation	300 000	300 000
Valeur de l'action (b)	16 702	29 034
<b>Droit de souscription (a – b)</b>	<b>6 702</b>	<b>9 034</b>
Nbre de (ds) détenus par l'Etat	116 250	
Nbre de (ds) cédés par l'Etat	93 000	
Valeur des (ds) cédés	840 182 916	
Montant reçu sur cession (ds)	623 286 000	
<b>Ecart</b>	<b>216 896 916</b>	

(Source : Etats financiers SODEFITEX 2000 et 2002)

Le calcul ne tient pas compte des plus-values sur immobilisations (bâtiments, terrains, etc.). L'écart ainsi obtenu est donc minimal. Il s'établit à 216 896 916 francs représentant une somme que l'Etat aurait pu gagner si les postes « immobilisations corporelles », « stocks », « titres », etc. avaient été réévaluées avant fixation de la valeur de l'action

### 13.3. Principales recommandations de la Cour

La Cour recommande **Au Ministre d'Etat, ministre de l'Economie et des Finances,**

- de veiller au respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de privatisation des entreprises publiques ;
- de veiller à ce que toute privatisation soit précédée d'une évaluation correcte de l'entreprise concernée ;
- de faire jouer pleinement son rôle à la Commission spéciale de Suivi du Désengagement de l'Etat, notamment en matière d'études préalables à la privatisation ;
- de veiller au respect scrupuleux de la procédure d'appel à la concurrence en matière de privatisation ;
- d'exercer lui-même ou de faire exercer par des délégataires dûment mandatés les compétences qui lui sont dévolues en matière de conventions de privatisation ;
- de mettre un terme à la création de structures ad hoc dont les compétences empiètent sur celles de la Commission spéciale de Suivi du Désengagement de l'Etat ;
- de proscrire formellement aux directeurs généraux d'entreprises publiques, toute forme d'immixtion dans les attributions de la Commission spéciale de Suivi du Désengagement de l'Etat ;
- de faire respecter les engagements de l'Etat en ce qui concerne la cession partielle de ses actions aux salariés, aux organisations de producteurs de coton, aux filateurs et autres privés locaux.

## **Réponse de Monsieur Abdoulaye DIOP, Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances**

**Monsieur le Président,**

*Suite à la lettre indiquée ci-dessus, je vous communique ci-après les éléments de réponse :*

### **Non respect de l'autorisation parlementaire de privatisation**

*Sur ce point, il y a lieu de tempérer cette affirmation que le Ministère de l'Economie et des Finances n'a pas respecté la loi n° 99-78 du 05 juillet 1999. Le processus de privatisation est complexe et ardu, et chaque privatisation est un cas à part qui doit être traité selon la situation du moment. L'essentiel étant d'arriver à un résultat qui satisfasse les intérêts de l'Etat et de la Société.*

*La situation de la SODEFITEX nécessitait la sélection d'un partenaire stratégique fiable et financièrement solide. DAGRIS, entreprise publique française étant à la base même de l'introduction du coton au Sénégal et de la création de la Société, avait manifesté son intérêt de soutenir la société qui traversait, à l'époque, une situation difficile : une perte d'exploitation élevée et une baisse de production record de 14 000 T sur une moyenne annuelle de 40 000 T.*

*L'urgence commandait donc de tenir compte des aléas et d'arriver à trouver une solution rapide permettant d'éviter de solliciter le budget de l'Etat, pour renflouer la société. Quand bien même l'Etat a cédé à DAGRIS le contrôle majoritaire, des mesures de sauvegarde ont été prises. C'est la raison pour laquelle, le décret n° 2000 – 821 a été pris par le Chef de l'Etat pour maintenir la décision de céder une partie du capital de la société aux producteurs et aux travailleurs.*

*Les possibilités de céder 30% et 10% aux producteurs et aux salariés demeurent toujours possibles car l'Etat détient 46,5% du capital.*

*Plusieurs correspondances ont été adressées à la Direction générale de la SODEFITEX, pour lui demander de prendre les dispositions nécessaires en vue d'assister ces derniers dans l'acquisition des parts de l'Etat.*

*Dans sa dernière correspondance, la Direction de la SODEFITEX a informé le Département que son Conseil d'administration a décidé d'affecter plus de 100 millions de FCFA comme mise de départ pour l'acquisition de leurs actions.*

*Le Ministre de l'Economie et des Finances veillera à ce que cet engagement soit respecté à brève échéance.*

### ***Non respect des dispositions légales concernant les études en matières de privatisation d'entreprises publiques***

*Sur ce point, la loi fait obligation de procéder à une évaluation par un cabinet indépendant. Dans le fond, cette disposition a été respectée.*

*Quant au règlement des prestations, le ministère estime que le cabinet, dans ce genre de travail, a l'obligation de respecter les critères d'éthique et de déontologie qui fondent son métier.*

*Le ministère n'a décelé, dans son rapport, aucune analyse tendancieuse susceptible d'induire en erreur la Commission de pilotage.*

*Il en est de même du financement du rapport par la SODEFITEX. Plusieurs cabinets ont été payés par des institutions externes, comme la Banque mondiale ou l'AFD et sans qu'on puisse imaginer que ces cabinets ont travaillé dans le sens de ces organismes payeurs.*

*Le Ministère de l'Economie et des Finances veillera, dorénavant, à ce que le financement des études ne soit plus réalisé par la société à privatiser.*

### ***Non respect de la procédure de privatisation***

*Contrairement à ce que l'on peut penser, la négociation avec DAGRIS pour la reprise de la SODEFITEX a duré plus de deux ans, avec souvent des ruptures spectaculaires. C'est la volonté tenace de DAGRIS qui a permis de conclure, étant entendu qu'à l'époque la société traversait une situation difficile.*

*Les autres compagnies qui sont évoquées ont été toujours au courant des ruptures et n'ont jamais profité de ces situations pour faire des offres. Je rappelle également que ces entreprises évoquées sont des traders et non des exploitants.*

*L'aspect encadrement et promotion de la production qui est un point important pour la partie sénégalaise ne font pas partie des métiers principaux de ces compagnies. Le Ministère a pris acte de la réserve formulée par la Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises publiques et veillera à un strict respect des procédures.*

### **Signature du protocole par une autorité non habilitée**

*Ce dossier a fait l'objet d'un accord des hautes autorités du pays qui ont même exigé, à l'époque, des modifications dans la composition de l'actionnariat.*

*Les documents de cession des parts de l'Etat ont été signés par l'autorité habilitée qui est le Ministre de l'Economie et des Finances.*

### **Réponse de Monsieur Ahmed Bachir DIOP, Directeur Général**

#### ***Non respect des dispositions légales concernant les études en matière de privatisation d'entreprises publiques***

*L'Etat du Sénégal au plus haut niveau a pris la décision de réduire sa participation au capital au profit de DAGRIS estimant probablement qu'il n'était pas opportun de faire cohabiter dans le capital de la SODEFITEX deux opérateurs techniques de la filière qui pourraient être des concurrents ce qui pourrait entraîner des conflits susceptibles de bloquer le fonctionnement de l'entreprise (cf. expérience de la SENELEC avec le conflit Elio Hydro-Québec).*

*L'Etat du Sénégal a validé un schéma de restructuration financière de l'entreprise qui passait d'abord et avant tout par une sollicitation de ses actionnaires.*

*Cette procédure a permis en même temps à l'Etat de céder la majorité, sans avoir recours aux modalités prévues par la loi de 1987 sur les privatisations.*

*Du reste, il est très peu probable que le recours aux modalités prévues par la loi de 1987 eût permis d'obtenir le double résultat de renforcer la structure financière de la SODIFITEX et de permettre à l'Etat de céder sa majorité dans les conditions obtenues.*

*Les autorités de l'Etat ont opté pour une augmentation du capital privilégiant le choix porté sur un partenaire stratégique en l'occurrence DAGRIS qui est un opérateur agro-industriel doublé d'un trader.*

*Du fait de la modalité spécifique de privatisation choisie par l'Etat du Sénégal, en tant que mandataire social de la SODIFITEX et expert de la filière cotonnière, il me revenait de donner au comité de réflexion et d'orientation mis en place par les autorités étatiques toutes les informations techniques et financières sur l'entreprise. Afin de bien mener cette tâche, la SODEFITEX s'est appuyée sur les services d'un cabinet conseil qui l'avait aidée à résoudre le problème de l'érosion des ses fonds propres pour financer son plan stratégique de développement. Bien naturellement, elle a pris en charge les coûts de cette prestation.*

*Je signale que l'audit de l'an 2000 après l'alternance avait été intégralement pris en charge par la SODEFITEX à la demande de l'Etat pour un montant de 18 500 000 F CFA.*

*La Commission Spéciale de Suivi du Désengagement de l'Etat (CSSDE) a siégé le mercredi 15 octobre 2003 dans la salle de conférence de l'hôtel SAVANA de Dakar sur convocation de son président, M. Aliou SECK pour finaliser les travaux relatifs à la privatisation de la SODEFITEX.*

*La CSSD a non seulement été saisie par les autorités mais a approuvé intégralement l'option du gouvernement.*

### **Non respect de la procédure de privatisation retenue**

*Dans le cadre de la modalité spécifique de privatisation, les autorités de l'Etat ont opté pour une augmentation du capital privilégiant le choix porté sur un partenaire stratégique en l'occurrence DAGRIS qui est un opérateur agro-industriel doublé d'un trader ;*

*Reinhart, Louis Dreyfus et Aiglon (aujourd'hui en faillite) ne sont que des traders et n'auraient pas pu apporter à la SODEFITEX l'expertise agro-industrielle souhaitée par l'Etat du Sénégal.*

**Exercice par le Directeur Général des compétences pour lesquelles il n'a pas reçu d'habilitation.**

*La SODEFITEX, après le redressement spectaculaire des indicateurs techniques de l'entreprise (production et productivité, qualité de la production) a élaboré un plan stratégique en étroite relation avec la Fédération Nationale des Producteurs de Coton.*

*La réalisation de ce plan stratégique, qui nécessitait des investissements de modernisation de l'outil industriel buttait sur l'exigence de renforcement des fonds propres de l'entreprise. C'est pour résoudre cette équation que le DG a demandé au cabinet MF Conseils de lui proposer les voies et moyens de renforcer les fonds propres de l'entreprise pour qu'elle soit en mesure de financer son plan stratégique de développement. Le Cabinet MF a fait sa proposition.*

*La proposition a été soumise au Ministre de l'agriculture et au Ministre des finances qui l'ont approuvée et ont décidé d'en faire la base du processus de privatisation.*

*Les discussions se sont poursuivies deux années durant et ont été conclues par un conseil présidentiel qui a regroupé tous les ministères concernés, les producteurs de coton, les filateurs, la SODEFITEX et a été très largement couvert par la presse nationale. Les montants des prestations payés aux experts ne nécessitaient pas, selon les procédures en vigueur à la SODEFITEX, un appel à la concurrence et le budget 2003, dans la rubrique « honoraires » prévoyait 45 millions de FCFA qui ont permis de réaliser ces travaux sans dépassement budgétaire.*

*Le conseil d'administration a régulièrement été informé par le représentant du MEF de toutes les étapes du processus de privatisation (cf. PV des 70<sup>ème</sup> – 22 août 2002 – et 71<sup>ème</sup> – 17 décembre 2002-sessions du conseil d'administration ; PV notarié du CA du 15 octobre 2003, établi le 29 octobre 2003, rapport du commissaire aux comptes sur le projet d'augmentation du capital du 30 octobre 2003, etc.). En conséquence le DG n'a nullement outrepassé ses prérogatives. Il n'a fait, en tant que mandataire social, qu'appliquer les décisions de l'actionnaire majoritaire.*

## **Non respect des termes du protocole d'accord et du pacte d'actionnaires**

*La SODEFITEX a fait tout ce qui était en son pouvoir pour matérialiser l'article 1 du préambule du pacte d'actionnaire modifié par l'avenant du 15 octobre 2003 en ce qui concerne d'une part, la cession partielle des actions de l'Etat aux producteurs et aux salariés et, d'autre part, l'ouverture du capital aux filateurs et autres privés sénégalais.*

*Elle a engagé et mis à la disposition des salariés un expert conseil pour les aider à acquérir dans les conditions les plus avantageuses une partie des actions détenues par l'Etat. Nous procéderons de la même façon avec les producteurs lorsque les salariés auront acquis leurs actions.*

*Les producteurs avaient lancé en 2005, une opération de mobilisation de fonds pour acquérir les actions qui leur ont été réservées (1000 FCFA par producteur). Faute de ressources, du fait de l'effondrement des cours du coton, ni les salariés, ni les cotonculteurs n'ont pu mobiliser les fonds pour l'acquisition de leurs parts.*

*La SODEFITEX, pour motiver les acteurs directs de la filière, objectif visé à travers l'ouverture du capital aux salariés et aux producteurs, a pris les dispositions ci-après :*

- *Cooptation du président de la Fédération National des producteurs de Coton comme observateur au Conseil d'administration de la SODEFITEX ;*
- *Dotation d'une subvention de 100 millions de FCFA en faveur des producteurs et des travailleurs (50 millions pour chaque entité), afin de faciliter leur entrée dans le capital de la SODEFITEX.*

### **Sur le plan financier**

*Il s'agissait d'une augmentation de capital avec cession de droits préférentiels de souscription au profit d'un actionnaire déjà présent dans le capital de la société. Il n'a jamais été procédé à une évaluation d'entreprise, ni à une réévaluation d'actifs ou à la prise en compte de rentabilité future, ce n'était pas du tout la mission.*

*Ce schéma a été proposé à l'Etat du Sénégal qui l'a accepté et validé, ce qui a permis d'ouvrir le processus.*

*S'agissant d'une augmentation de capital, le schéma s'est conformé aux dispositions pertinentes de l'Acte uniforme de l'OHADA sur le Droit des sociétés commerciales.*

*Les bases du schéma ont été retenues en Août 2001, sur la base des comptes arrêtés au 31 Décembre 2000 et les négociations ont débuté en Mars 2002. Le schéma proposé reposait sur le renforcement des fonds propres de la SODEFITEX qui avait cumulé de fortes pertes et ne comptait que sur les subventions de fonds de soutien à la filière coton pour se renflouer (7,996 milliards entre 1998 et 2002).*

*Seuls les comptes de l'exercice 2000 étaient disponibles. Les comptes des exercices 2001 puis 2002 ont été connus par la suite et bien après, alors que les négociations étaient déjà très avancées. Il est évident que si la mission avait démarré sur la base des comptes de l'exercice 2001 ou même de 2002, ceux-ci en auraient été la base.*

*D'ailleurs, pour améliorer la situation de SODEFITEX en 2000 et aboutir au résultat net de +41,9 millions, le cabinet a conseillé à la SODEFITEX de procéder à la reprise de la PROM constituée pour 1,340 milliard (et ayant déjà satisfait aux conditions fiscales pour être considérée comme « réserve »). Cette opération et la subvention du Fonds de Soutien Coton ont permis de passer d'un déficit de 2,769 milliards au bénéfice net de 417,9 millions FCFA.*

*Enfin, la Cour des Comptes omet de signaler que grâce à l'assistance du cabinet conseil, le repreneur a payé à l'Etat du Sénégal deux (2) milliards de FCFA supplémentaires au titre de la cession du contrôle, qui viennent s'ajouter au prix des droits préférentiels de souscription. Les bases du paiement de cette somme ne procèdent d'aucune loi ou règle technique, mais simplement d'une volonté des conseils de faire obtenir le meilleur prix.*

